

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kunta paikallisen elinvoiman rakentajana

Elisa Pakkanen

Pro Gradu -tutkielma

Kunta- ja aluejohtaminen

Toukokuu 2017

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma
Tekijä: Elisa Pakkanen
Tutkielman nimi: Kunta paikallisen elinvoiman rakentajana
Pro Gradu -tutkielma: 72 sivua
Ohjaaja: Arto Haveri, kunnallispolitiikan professori, Tampereen yliopisto
Aika: Toukokuu 2017
Asiasanat: Elinvoima, kunta, hallinta, hallinnon uudistaminen, kunnan tehtävät

Hallinnon uudistamisella pyritään sopeuttamaan toimintaa, jotta toimintaympäristön kehitykseen ja haasteisiin voidaan vastata menestyksekkäämmin. Suomalainen kunnallishallinto on kehittynyt koko historiansa ajan muun yhteiskunnallisen kehityksen mukana. Kuntien tehtävien kirjo on laajentunut valtion ohjauksessa sekä kuntien toiminta on kehittynyt kompleksisempaan ja monipuolisempaan suuntaan. Toimintaympäristö on kuitenkin kehittynyt nopeammin kuin kuntien resurssit ja puitteet kautta maan, jolloin kuntien mahdollisuudet vastata niille suunnattuihin odotuksiin eivät ole, tai ole olleet, riittävällä tasolla. Tarve kehittää eri hallinnon tasoja on tiedostettu selvästi jo joitakin vuosikymmeniä. Nykyisen hallituksen hallinnonreformit kattavat ennennäkemättömän laajasti koko julkisen sektorin. Tämä tulee viemään kuntakentän murrokseen, jossa kuntien on mahdollista päivittää toimintaansa ja uudistua.

Kunnilla on yhteiskunnassa rooleja sekä tehtäviä, jotka määrittävät kuntien luonnetta ja merkitystä instituutiona. Viime vuosikymmeninä on yhä enemmän korostettu kuntien elinvoimatehtävän tärkeyttä ja laajuutta. Laajuudella ja tärkeydellä viitataan siihen, että elinvoimatehtävä kattaa koko kuntaorganisaation toiminnan. Myös kunnan toiminta on kosketuspinnaltaan laajasti kuntalaisten elämään ja hyvinvointiin vaikuttavaa sisältäen monimuotoisia haasteita. Teorian hallinta tarjoaa kunnille välineitä työskennellä sekä ymmärtää paremmin kompleksista toimintaympäristöään.

Tämän tutkimuksen aineisto on syntynyt kolmenkymmenen suomalaisen kunnan kuntapäättäjien, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden, yhteistyössä *Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen* -projektissa. Aineistossa kuvataan kuntapäättäjien pohdintaa kuntien toiminnan ja toimintaympäristön kehityksen suunnista. Tässä tutkimuksessa aineistosta on sisällönanalyysin avulla jaoteltu kunnan elinvoimaisuuden rakentamiseen tarvittavia osa-alueita ja välineitä.

Erilaiset elinkelpoisuutta mittaavat tekijät, kuten toiminnan resurssit, kunnan vetovoimaisuus, maine sekä yhteisö ja sen sosiaalinen pääoma ovat kunnan kehittymisessä ja kehittämistyössä keskeisiä. Keinot, joilla kunta pystyy edistämään elinvoimaisuuttaan, ovat moninaisia. Tutkimuksen aineistosta oli havaittavissa neljä erilaista kunnan roolia, joilla kunta voi rakentaa elinvoimaansa; elinkeinopolitiikan tukija, verkostotoimija, edunvalvoja ja osallistava kokeilija. Näiden roolien lisäksi kunnan keskeisimpiä työkaluja elinvoiman rakentamisessa ovat luottamus, vuorovaikutus sekä viestintä. Nämä kuvastavat sitä, miten kuntapäättäjät näkevät nyt ja tulevaisuudessa kuntien toiminnan sekä luonteen paikallisen elinvoiman rakentajana.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
Tutkimuksen tausta	3
Tutkimuskysymykset	4
Tutkimuksen rakenne	5
2 MUUTTUVA JA MUUTOSKYKYINEN HALLINTO	7
Muuttuvan ympäristön tuottama tarve hallinnalle	7
Kunnallishallinnon merkitys Suomessa	9
Dynamiikka ja ohjausjärjestelmät julkisen sektorin reformien taustalla	12
Kuntien uudistaminen tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi	15
Muutoskykyisen hallinnon tuki elinvoiman rakentamisessa	18
3 KUNNAN TEHTÄVÄT JA ELINVOIMA	20
Kunnan monet kasvot.....	24
Hallinnon keinot suoriutua tehtävistään.....	25
Onko väliä, mitä muut ajattelevat?	28
Aktiivinen kunta.....	30
Yhteisön voima	32
Resurssit toiminnan lähtökohtana	33
Elinvoimaisuuden ymmärtäminen kunnan toiminnan tuloksena	34
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	36
Aineiston kuvaus.....	36
Aineistonkeruu	38
Menetelmänä sisällönanalyysi	39
Tutkimuksen laatu.....	40

5 ELINVOIMAN OSA-ALUEET KUNTAPÄÄTTÄJIEN TULKINNOISSA.....	42
Elinkeinopolitiikasta elinvoimaa?.....	43
Elinkeinopoliittinen toiminta	44
Verkostokeskeisyys.....	44
Tehtävänä osallistaa ja kokeilla	46
Kunta on paikallinen edunvalvoja.....	46
Vahvuutensa tunnistava kunta	48
Kuka on vastuussa?.....	49
Itsehallinnollinen maakunta– uhka vai mahdollisuus kunnalle?.....	51
6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA.....	53
Tutkimuksen keskeiset tulokset	55
Hallinta muovaa kunnan olemusta.....	58
Kunta elinvoiman rakentajana	59
Jatkotutkimusehdotuksia.....	62
LÄHTEET.....	64

1 JOHDANTO

Viime vuosikymmenien aikana suomalainen kuntakenttä on pysytellyt muutoksen ja uudistamisen tiellä. Kuntien toimintaympäristö on kehittynyt ja kunnat kohtaavat yhä kompleksisempia ja laajalaisempia haasteita, joiden vuoksi kuntien on täytynyt kehittää omaa toimintaansa ja etsiä uudenlaisia toimintamalleja. Aihe on synnyttänyt paljon yhteiskunnallista keskustelua ja sitä on lähestytty erityisesti hallinnon rakenteiden uudistamisen kautta, jotta kunnat pystyisivät vastaamaan paremmin niihin kohdistuviin odotuksiin kestäväällä tavalla. Rakenteellisen uudistamisen lisäksi pohdintaa ovat herättäneet kuntien merkitys, roolit ja tehtävät osana yhteiskuntaa. (vrt. Jäntti 2016; Sisäasiainministeriö 2006.)

Kuntien hyvät paikalliset vaikutusmahdollisuudet alueen kehittämiseen ovat näiden julkisyhteisöjen kiistaton etu, joten kuntien demokratia- ja palvelutehtävien rinnalla on voimistunut elinvoimatehtävä. Lainsäädännön mukaisesti kuntien tehtäviksi on määritetty niin alueensa elinvoiman kuin asukkaidensa hyvinvoinnin edistäminen sekä asukkaiden palveluiden järjestäminen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla (Kuntalaki 410/2015). Tätä elinvoiman edistämistä kunnat voivat toteuttaa monenlaisin keinoin. Koska kunnat eroavat toisistaan monin tavoin, on elinvoiman edistämisessä keskeistä huomioida paikalliset ominaispiirteet ja tarpeet.

Kuntien elinvoiman kehittäminen toteutetaan pitkälti kuntien itse parhaaksi näkemällä tavalla. Tätä elinvoiman rakentamista tehtiin pitkään kunnissa panostamalla elinkeinopolitiikkaan sekä erilaisiin resursseihin, joilla elinvoimaisuutta tai elinkelpoisuutta pyrittiin mittaamaan. Kuitenkin elinvoiman rakentumisessa kaikki kunnan toiminta vaikuttaa kokonaisuuteen, joten keinojen kirjo on resursseihin panostamista laajempaa. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 15-21.)

Niin kuntaorganisaation sisäiset kuin ulkoiset asiat voivat edistää kunnan elinvoimaisuutta. Kunta järjestää asukkaillaan palveluita, vastaa alueensa infrastruktuurin laadusta, määrittää kaavoittamalla alueellaan erilaisten asioiden fyysisen sijainnin, kouluttaa asukkaitaan antaen heille tietoja ja taitoja. Samalla kunta myös pitää huolta tulevaisuuden työvoimasta. Kunta pitää huolen siis siitä, että puitteet alueella ovat kunnossa. Silloin yritykset sekä muut toimijat ovat kiinnostuneita toimimaan kunnan alueella. (vrt. Stoker 2011.) Monipuolinen yrityskanta lisää alueen vetovoimaa muiden yritysten sekä mahdollisten työntekijöiden silmissä. Hyvä työllisyysaste näkyy kunnan verotuloissa, mikä mahdollistaa kunnan toiminnan jatkuvuutta.

Kuntaorganisaatiossa tapahtuvalla toiminnalla lisätään myös elinvoimaisuutta. Yleinen viestintätapa auttaa koko organisaatiota eteenpäin. Tämä tarkoittaa sitä, että informaatio liikkuu, eri tahot tekevät

yhteistyötä ja toimintakulttuuri on innostava ja salliva. Tällaisen toimintakulttuurin tulee myös välittyä organisaatiosta ulospäin. Se, että kunta sallii ja mahdollistaa erilaisten asioiden tapahtumisen tontillaan lisää kunnan myönteistä näkyvyyttä. Viestinnällä ja vuorovaikutuksella kuntaorganisaatiosta annetaan ulospäin myönteistä kuvaa, mikä parantaa kunnan imagoa. Se millainen maine kunnalla on, vaikuttaa kunnan ulkopuolisten toimijoiden käsityksiin kunnasta sekä kiinnostukseen hakeutua kuntaan. (Aula, Vehkalahti & Äikäs 2007, 13-17.) Vaikka kunnalla olisi asiat mainiosti, mutta kukaan muu ei siitä tiedä, ei hyvin menemisestä ole kunnalle todellista hyötyä. Profiloitumalla omien vahvuuksiensa avulla kunta pystyy erottumaan muiden kuntien joukosta.

Myös kunnassa asuvat ihmiset sekä kunnassa toimivien ihmisten yhteisöt ovat kunnan voimavara ja elinvoimaa kasvattava muuttuja. Aktiiviset yhteisöt, jotka toimivat yhdessä ja tuovat hyvinvointia kuntalaisille, voivat helpottaa kunnan tehtävätaakkaa, lisäävät kunnan sosiaalista pääomaa, eli sosiaalisia verkostoja, joissa vallitsee luottamus ja vastavuoroisuus. Kunnassa toimivat yhteisöt ja järjestöt tuottavat sosiaalista pääomaa kunnalle, josta muodostuu hyvää pohjaa kunnan kehittämistyölle. Innovaatiot ja uudenlaisten toimintatapojen itäminen lähtevät liikkeelle aktiivisen toiminnan avulla. (ks. Putnam 1993.)

Kuntien toimintaympäristöä kuvastavat hyvin adjektiivit muutoksellisuus ja monitasoisuus. Kuntalaisilla on runsaasti odotuksia omalle kunnalle, samalla kun haasteita ja rajoitteita syntyy sekä keskushallinnon toimesta, että kuntien rajallisista resursseista. Väestön ikääntyminen vaikuttaa kunnissa niin palveluntarpeen kasvamiseen kuin vajeeseen työvoimassa, joka heikentää huoltosuhdetta. Palvelujen käyttäjät ovat jatkuvasti tietoisempia sekä vaativampia tarjolla olevista palveluista. Ylipäänsä kuntien kestävyysongelma on mittava, ja edellyttää uudenlaista toimintaa kunnilta tilanteen tasapainottamiseksi. Uudistamistyölle on kyllä kysyntää.

Suomalaiset kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia ja kehittyvät yhä erilaisemmiksi, niin että jo olemassa olevat erot korostuvat. Herkästi ne kunnat, jotka pärjäävät hyvin, pystyvät vahvistamaan asemaansa entisestään, siinä missä heikosti pärjäävät kunnat ovat hyvin riippuvaisia valtion antamasta tuesta. Kehityksen kelkan kääntämiseen tarvitaan paljon työtä. Hallinnon uudistuksilla on pyritty parantamaan julkisen sektorin toimintaa. Meneillään olevat Sipilän hallituksen kuusi erilaista uudistusreformia tulevat vaikuttamaan suomalaiseen kuntakenttään muokaten kuntien toimintaympäristöä, tehtäväkenttää sekä toiminnan mahdollisuuksia. (Valtioneuvoston Kanslia 2016.) Se minkälaiseksi kuntakenttä tulee Suomessa kehittymään vuosikymmenien kuluessa, on tässä vaiheessa vielä vaikea hahmottaa.

Jatkuva tarve uudistamistyölle on lisännyt painetta kuntien kehittämistehtävälle sekä toiminnan sopeuttamiselle kunnan ns. perinteisten tehtävien rinnalla, joilla enemmänkin ylläpidetään jo olemassa olevia toimintoja ja rakenteita sen sijaan, että työstettäisiin jotain uudenlaista. Kuntaorganisaatiot ovat kokonsa ja luonteensa puolesta hierarkkisia ja jäykkiä, jolloin muutoksia tapahtuu hitaasti. Miten tulevaisuudessa kunnissa, jotka ovat tiiviisti nivoutuneita yksilöllisiin toimintaympäristöihinsä ja omaavat siten erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia, voidaan ylläpitää ja lisätä alueen elinvoimaa?

Kuntakentällä hallintasuhteet kehittyvät jatkuvasti toimintaympäristön muutoksien myötä. Tämä nykyinen kehityskulku hallinnon uudistuksineen tulee vaikuttamaan eri hallinnontasojen välisiin suhteisiin. Kunta-valtio-suhdetta määrittävät kuntien ja valtion välinen tehtävien ja kustannusten jako, päätösvalan jakautuminen kunnille ja valtiolle sekä kuntien ohjaus ja valvonta valtion toimesta. Itsehallinnolliset maakunnat tulevat vaikuttamaan kunta-valtio-suhteeseen muuttamalla näitä suhteen keskeisiä elementtejä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 27-28.) Kunnan uudenlaisen roolin hahmottaminen ja kuntien johtamisen kehittäminen ovatkin avainasemassa ympäristön muuttumiseen sopeutumisessa. Tulevaisuudessa itsehallinnolliset maakunnat tulevat vastaamaan kuntien tehtävistä, jotka ovat taloudellisesti merkittävimpiä, ja joita valtio ohjaa normisääntelyllä. Nämä tehtävät ovat haastaneet kuntia, joilla voi olla toimintaansa hyvinkin erilaisia lähtökohtia ja resursseja. Tämän uudistuksen myötä kunnat tulevat olemaan uuden äärellä, johon epäilemättä liittyy runsaasti tietämättömyyttä, huolia ja pelkoja tulevaisuudesta, mutta myös mahdollisuuksia, ovia avautuu uusiin suuntiin, joista voidaan kulkea kohti menestystä tai epäonnistumista.

Tämän ensimmäisen luvun loppuosassa käsittelen tutkimukseni taustasitoumuksia, ontologisia, epistemologisia, loogisia ja teleologisia käsityksiä. Kuvailen tutkimuksessani olevan ilmiön luonnetta sekä omaa suhdettani ja kiinnostustani tätä ilmiötä kohtaan. Tutkimuksessani olen yhdistänyt empiiristä kerättyä ja analysoitua tietoa jo olemassa olevaan teoreettiseen tietoon ilmiöstä, ja kuvaan näitä kausaalisia kytkentöjä näiden välillä. Kerron myös tutkimukseni tarkoituksesta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 129-131.) Jäljempänä myös kuvaan, kuinka tutkielmani tulee etenemään.

Tutkimuksen tausta

Keskusteluun kunnista on yhä useammin viime vuosina liittynyt elinvoimaisuus. Perinteinen puhunta kunnan elinkeinopolitiikan roolista paikkakunnan vahvistamisessa on laajentunut elinvoimaisuuden lisäämiseen, kun on havaittu, että elinkelpoisuus, vetovoimaisuus ja eläväisyys rakentuvat muidenkin asioiden ympärille kuin työn ja elinkeinopolitiikan. Tätä elinvoimaisuutta pystytään kasvattamaan parhaimmillaan kaikkien kunnan toimialojen kautta. Kuitenkin se muutos kunnissa, että sisäistetään

elinvoimaisuuden olevan laajasti kunnan sektorirajat ylittävää ja kunnan läpileikkaavaa toimintaa elinkeinopoliittisen toiminnan lisäksi, tapahtuu hitaasti. Elinvoiman merkitykseen ja sen edistämisen keinoihin vaikuttaa kunnan yksilöllinen toimintaympäristö. Tämän vuoksi tarkastelu siitä, miten kuntapäättäjät näkevät elinvoiman, on kiinnostava. (ks. Paananen, Haveri & Airaksinen 2014.)

Se, kuinka tämän tutkimuksen tekijänä olen hahmottanut tutkittavaa ilmiötä, kunnan elinvoimatehtävää, rakentuu hyvin pitkälti yliopisto-opinnoissani oppimiini asioihin suomalaisten hallinnontasojen rooleista ja tehtävistä. Ontologiset ja epistemologiset käsitykseni aiheesta ja ilmiöstä tuntuvat kietoutuvan toisiinsa. Tieto-opillisesti vuosien opinnot hallintotieteistä kunta- ja aluejohtamisen opintosuunnassa tuovat pohjaa ja osaamista aiheesta ja perustaa käsityksilleni. Myös logiikka, jolla olen toteuttanut tutkimukseni, pohjaa mainittuihin lähtökohtiin. Yliopisto-opinnot ovat siis yleisestikin ohjanneet tämän tutkimuskokonaisuuden rakentumista sen lähtökohdista käytettyihin metodeihin. (ks. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 130.)

Olen päätenyt tutkimaan valitsemaani ilmiötä omien kiinnostuksen kohteiden ohjaamana. Olen opinnoissa ja työelämässä ollut erityisen kiinnostunut kuntien kehittämistoiminnasta sekä strategisesta johtamisesta. Alueen kehittämisessä strategiatyöllä on noussut esiin kuntien tietoiset pyrkimykset tukea elinkeinopolitiikkaa, vetovoimaisuutta ja kilpailukykyä monenlaisin keinoin. Siksi kunnan elinvoima on näyttäytynyt itselleni erityisen kiinnostavana ja ajankohtaisena ilmiönä. Opinnäytetyöni tutkimuskysymyksiin etsimäni vastaukset ovat myös tuntuneet ajankohtaisilta siksi, että suomalaisissa kunnissa ei niihin ole täysin tunnutta osaavan vastata. Myös tutkimuksen viitekehys, joka osaltaan muotoutuu meneillään olevien keskushallinnon vetämien hallinnon uudistusreformien pohjalta, on aiheuttanut kuntakentällä erilaista reagointia muutoksen edessä; asian kieltämistä, passivoitumista tai reaktiivisuutta. Mielestäni myös tämä on kiinnostava sivuilmiönä, ja siten osa tutkimustani.

Tutkimuskysymykset

Tutkielmassani selvitetään sitä, miten elinvoima ymmärretään kunnissa. Aihetta lähestytään tämän päivän kuntapäättäjien näkemysten ja kokemusten avulla. Tutkimuksen aineisto on syntynyt kolmenkymmenen kunnan kuntapäättäjien yhteistyönä. Kunnat, joissa nämä kuntapäättäjät toimivat, ovat kokonsa, sijaintinsa sekä yleisesti ominaisuuksiensa perusteella keskenään erilaisia, joten lähtökohdat ja näkemykset ovat kirjoiltaan monipuolisia. Aineisto kuvaa erityisen hyvin sitä, miten nyt koetut mahdolliset muutokset kuntien toimintaympäristössä voivat vaikuttaa erilaisin skenaarioin kuntien toimintaan. Kuntien tulevaisuudessa kehittymiselle nähdään olevan monen suuntaisia mahdollisuuksia, joissa korostuvat erilaiset toiminnan painopisteet.

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää vastaus tutkimuskysymykseen

1. *Miten kuntapäätäjät hahmottavat kuntien elinvoiman?*

Ja jonka kautta pyritään löytämään vastauksia seuraaviin alakysymyksiin

2. *Mistä tekijöistä kuntien elinvoima koostuu?*

3. *Millaisin keinoin kunta voi vaikuttaa elinvoimaansa?*

4. *Miten muutokset kuntien toimintaympäristössä vaikuttavat kuntien elinvoimatehtävän toteuttamiseen?*

Ensimmäinen kysymys toimii tutkimuksen perimmäisenä tutkimustavoitteena ja sen ympärille rakentuu tämän opinnäytetyön punainen lanka. Toinen kysymys on hyvin samankaltainen ensimmäisen kanssa vain täsmentäen tätä lisää. Kolmannen kysymyksen kautta pyritään etsimään erityisesti konkreettisia keinoja, joihin kuntien tulisi panostaa, jotta tutkimuksen mukainen kuntien tavoitteeksi hahmotettava elinvoimaisuuden päämäärä toteutuisi. Neljäs kysymys liittyy tutkimuksen teemaa vallitsevaan kontekstiin, josta myös tutkimuksen teoreettinen viitekehys osaksi muodostuu.

Tutkimuksen rakenne

Johdannon jälkeen käsittelen tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Viitekehys rakentuu hallinnon uudistamisen kuvaamiselle sekä *hallinta*-teorialle. Erilaiset muutokset toimintaympäristössä ovat läpi historian johtaneet pyrkimykseen uudistaa toimintaa ja myös hallinnon rakenteita. Jotta voidaan ymmärtää nykyisiä uudistustavoitteita, on tarkasteltava hieman mennyttä, sillä muutokset tapahtuvat polkuriippuvaisesti. Suomessa on ollut hallinnollisia rakenteita jo ennen maan itsenäistymistä, ja nämä rakenteet ovat kehittyneet maan historian aikana sen mukaisesti mitä yhteiskunnassa on milloinkin tapahtunut. Hallinnon reformien käsittely on perusteltua sillä, että niistä pohjautuvat nykyiset Juha Sipilän hallituksen hallinnon reformit. Nämä suunnitellut uudistukset muuttavat toteutuessaan merkittävästi suomalaisten kuntien toimintaa. Itsehallinnollisten maakuntien perustaminen synnyttää Suomeen uuden hallinnon tason, jolloin nykyiset aluehallintoviranomaiset poistuvat ja kuntien sekä valtion toiminnot uudistuvat. Näiden hallinnon tasojen väliset rajapinnat ja niiden saumaton yhteistyö ovat keskeisiä toiminnan edellytyksiä. (Valtioneuvoston Kanslia 2016.) Koska näiden uudistusten vaikutus kuntakentällä tulee olemaan merkittävä, on syytä pohtia sitä, millainen tulevaisuuden kunta tulee olemaan ja millaisia tehtäviä ja rooleja sillä on.

Tutkimuksen viitekehys rakentuu osakseen myös kuntien jo tutkittuihin rooleihin ja tehtäviin. Tätä käsitellään luvussa kolme. Kuntien elinvoimatehtävää on alettu korostaa viime vuosina yhä enemmän ja tätä tehtävää kuvattiin hyvin Paanasen, Haverin ja Airaksisen (2014) tutkimuksessa *Kunta elinvoiman johtajana*. Tämä tutkimus rakensi pohjaa tämän tutkielman kunnan elinvoimaisuuden määritelmälle. Kunnan toimintakenttä kokonaisuudessaan pystyy tukemaan elinvoiman rakentamista, jolloin kokonaiskuvan hahmottaminen ja erilaisten syy-seuraussuhteiden näkeminen, jotka osaltansa vaikuttavat kunnan elinvoimaisuuden lisääntymiseen, ovat tärkeitä asioita kaiken kehittämispotentiaalin irti saamiseksi. Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys siis muodostuu menneestä hallinnon uudistamisesta sekä sen tulevaisuuden näkymistä, jossa erityisesti keskitytään kuntien näkökulmaan, sekä paikallisen elinvoiman rakentamisesta ja sen tutkimuksesta.

Neljännessä luvussa kuvaan tutkimuksen käytännön toteutusta sekä menetelmällisiä valintoja. Luvussa kerron myös tarkemmin aineistostani, joka on Kuntaliiton *Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen* -projektin verkoston tuottama. Käytän tutkielmassa *Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen* -projektista lyhennettä USO. Tutkimusmenetelmänä on käytetty sisällönanalyysiä tästä aineistosta. Analyysi syntyi teoriasidonnaisesti ja tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentui aineistosta esiin tulleiden teemojen ympärille niin, että teoria oli analyysin etenemisen tukena.

Viides luku käsittelee tämän USO-aineiston analysointia kuntien elinvoiman näkökulmasta. Aineistossa oli laajasti kuvattu kuntien mahdollisia rooleja erilaisilla toiminnan painotuksilla. Analyysia varten aineistosta on luokiteltu asioita, jotka edistävät elinvoimaa. Nämä rakentuvat erilaisten teemojen ympärille. Luvussa nämä teemat ovat avattuina sekä niiden muodostama kokonaisuus kunnasta elinvoiman rakentajana on kuvattuna sen pohjalta, miten kuntapäätäjät kuntien toiminnan näkevät.

Kuudennessa luvussa ovat yhdessä tutkimuksen johtopäätökset, pohdinnat sekä tulkinta. Luvussa kerrotaan tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymyksiin annetaan kootusti vastauksia. Tässä luvussa myös tarkastellaan sitä, miten tutkimuksen teoreettinen viitekehys suhteutuu tutkimuksen aineiston analysointiin tuloksineen, ja sidotaan tätä kokonaisuutta yhtenäiseksi.

2 MUUTTUVA JA MUUTOSKYKYINEN HALLINTO

Puhuttaessa kuntien roolin ja tehtävien muutoksesta sekä siitä, mitä Suomen kunnat tulevat olemaan tulevaisuudessa on syytä myös katsoa menneeseen. Lineaarisesti hahmottamalla jo tapahtunutta kehityskulkua suhteessa ympäröivään maailmaan on helpompaa suhteuttaa nykytilanne sekä visio tulevaisuudesta kokonaisuuteen ja kuinka tietyt trendit osaltaan toistuvat (ks. Jäntti 2016).

Muuttuvan ympäristön tuottama tarve hallinnalle

Viime vuosikymmenien aikana länsimaissa on tapahtunut merkittävä muutos perinteisten poliittisten voimien ja toiminnan perustan hälventyessä. Julkisten instituutioiden valtaa ja voimaa ovat syöneet monet tekijät; mahdollisuus vaikuttaa talouteen on kärsinyt rahoitusmarkkinoiden sääntelyn vähentämisen ja kansainvälisen pääoman suuremman liikkuvuuden myötä. Kaupungit ja alueet valtioiden sisällä ovat kehittäneet itsenäisesti identiteettiään ja kulttuuriaan ja siten myös asemoineet itseään kansainvälisesti näkyville, riippumatta valtion pyrkimyksistä ja tavoitteista. Valtiot eivät ole täten enää kyenneet entisen lailla vaikuttamaan omaan yhteiskuntaansa toimintapolitiikallaan. Globalisaatio on häivyttänyt vanhoja rajoja tuoden asioita, paikkoja ja toimintaa välimatkasta riippumatta lähemmäs toisiaan kysynnän mukaisesti. Valtioilla on myös ollut haasteita ratkaista keskeisiä yhteiskunnallisia ongelmia. Monet maat pyrkivät korjaamaan heikkoa taloustilannetta yksityistämällä, sääntelyn purkamisella, julkisten palveluiden vähentämällä sekä järjestelemällä hallintoa uudelleen. Nämä toimet ovat muuttaneet valtioiden sisäistä toimintaympäristöä sekä osaltaan riistäneet niiltä niiden perinteistä valtaa, toiminnan legitimitettä sekä kapasiteettiä. (Pierre 2002, 1-3.)

Globalisaation prosessit kasvattavat maailmanlaajuisia ja mannertenvälisiä verkostoja sekä yhdistelevät pääoman, ihmisten, hyödykkeiden ja palveluiden virtoja. Toisen maailmansodan jälkeen tämä kehitys on vain kiihtynyt. Globalisaation rinnalla myös eri alueilla on tapahtunut voimakasta kehitystä, joka on yhdistänyt ja tiivistänyt alueita, ja kenties ollut alueille globalisaatiota tärkeämpää. Esi-merkiksi Euroopan Unionin kehittyminen ja sen alueella tapahtuva vaihto ja toiminta ovat tuoneet eurooppalaisille enemmän lisäarvoa kuin vaihto muiden alueiden kanssa. (Kjær 2004, 66-67.)

Tämä muutos, josta voidaan käyttää termiä *hallinta* (governance), voidaan määritellä monin tavoin. Laajasti ajateltuna, se voidaan ymmärtää kattoterminä hallinnon muutokselle suuntaan, jossa julkinen sektori hyödyntää markkinoita sekä näennäismarkkinoita erilaisissa muodoissa julkisten palveluiden tuottamiseen. Tarkemmin hallinnasta puhuttaessa voidaan viitata hallinnon uudelleenlaiseen prosessiin,

olosuhteiden muutokseen vallinneissa valta- ja päätössuhteissa, uutta metodologiaa, jolla yhteiskuntaa hallitaan. Tämä muutos perinteisestä hallinnosta kohti laajempaa hallintaa on myös tarjonnut tehokkaan poliittisen kehyksen, jolla on ollut mahdollista edistää paremmin yksityistä ja kansainvälistä talouskehitystä, millä on vastattu globalisaation tuomiin tarpeisiin. (Rhodes 2002, 54-55; Hirst 2002, 14.) Julkisen sektorin on myös täytynyt sittemmin yrittää uusin keinoin rakentaa vuorovaikutusta kansalaisiin vahvistaakseen toimintansa legitimitettä niin maan sisäisesti kuin ulospäin muiden valtioiden suuntaan. On alettu tiedostamaan ympäristölle aiheutuneita ongelmia, ja kuinka yksittäiset valtiot eivät kykene niitä korjaamaan tai ratkaisemaan. Vastaavasti myös kansainvälisen kaupankäynnin ja rahamarkkinoiden myötä on tarvittu monikansallisia verkostoja ja laajempaa järjestäytymistä kontrollin välineiksi. Globalisaatio ja ympäristön muutos ovat siten pakottaneet yhteiskunnat etsimään uusia toimintatapoja. Perinteisen hallinnon kehittyminen laajempaa hallintaa kohti on kykyä omaksua muutoksia. (Pierre 2002, 1-3; Hirst 2002, 15.)

Uusien toimintatapojen rakentamisessa keskeistä on ollut se, millä tavoin julkisen sektorin tuottamia palveluita halutaan tuottaa ja organisoida sekä millaisia nämä palvelut ovat laadultaan ja sisällöltään. Puhutaan toiminnanohjausjärjestelmistä, eli sitä miten toimintaa suunnitellaan ja organisoidaan. Eri-laiset keinot ohjata toimintaa voivat perustua hierarkiaan ja valtaan, verkostoihin, markkinoihin ja hintaan tai näiden kaikkien yhdessä muodostamaan hybridimalliin. Toiminnan ohjaus vaikuttaa siihen, kuinka organisaatio toimii sisäisesti ja kuinka organisaatio kytkeytyy toimintaympäristöönsä. Nämä asiat vaikuttavat käytettävän ohjausjärjestelmän valintaan. Julkisen vallan sääntelyn määrään vaikuttamalla voidaan antaa joko julkiselle tai yksityiselle sektorille enemmän valtaa. Mitä enemmän sääntelyä on, sitä suurempi valta on valtiolla, kun taas vähentämällä sääntelyä markkinoiden vaikutus kasvaa ja yksityisiä yrityksiä on yhä enemmän osana julkisten palveluiden tuotantoa. Mitä tulee laatu- ja sisältökysymyksiin, on keskeistä pohtia toiminnan lähtökohtaa: asiakaslähtöisessä toiminnassa palvelun arvo määrittyy asiakkaan näkökulmasta, kun taas tuotelähtöisyydellä toimintaa ohjaa palvelun tuottajan toiminnan optimointi niin, että tuottaja määrittelee asiakastarpeet. (Mitronen & Rintamäki 2012, 174-175.)

Markkinaistuminen on tuonut palvelujen tarjontaan ja tuotantoon sirpaleisuutta mahdollistaessaan myös yksityisen sekä kolmannen sektorin osallistumisen palveluntuotantoon. Se, että julkinen sektori ei ole ainut palveluiden tuottaja, laajentaa ja hajaannuttaa palvelutarjontaa nostaen samalla esiin kustannus- ja laatu-kysymyksiä. (Rhodes 2002, 54.)

Hallinta Euroopan unionin tasolla tarkoittaa hierarkioiden, verkostojen ja markkinoiden sääntelyä ylikansallisella, kansallisella sekä alueellisella tasolla. Tämän lisäksi unioni asettaa alueen toimin-

nalle poliittisia sääntöjä, jotka tuovat toiminnalle sen oikeutuksen demokratian kautta. Unionin tarkoituksena oli alun perin ohjata alueensa taloutta ja markkinoita ja sittemmin vasta poliittisesti hierarkioita sekä muodostuneita verkostoja. Hallintaa voidaan tarkastella Euroopan unionissa joko monitasoisena hallintana, jossa ohjataan uudenlaista toimintatapaa, joka koskettaa alueita, valtiota ja unionia. Toinen ja laajempi tapa hahmottaa EU:n kattavaa *eurooppalainen governance*-ajattelua on ymmärtää ja käsitellä kompleksista ja epähierarkkista toimintatavan luonnetta. (Kjær 2004, 99-102, 108.) Tämän tutkielman kannalta on kuitenkin kiinnostavampaa tarkastella hallinnan vaikutusta Suomalaisen hallinnon uudistamiseen ja hallinnon eri tasojen väliseen toimintaan, jossa erilaisia kompleksisia toimintoja ja järjestelmiä löytyy myöskin.

Kunnallishallinnon merkitys Suomessa

Myös kunnallishallinnossa nyt tapahtuvaa muutosta ja kehittymistä tarkasteltaessa on kokonaisuuden hahmottamiseksi syytä tarkastella myös sitä, mitä kunnallishallinto on ollut ennen. Kuten hyvin useissa muissakin kuntien ja hallinnon muutosta käsittelevissä tutkimuksissa on todettu, on suomalainen kuntakenttä ollut ja tulee olemaan aikamoisessa myllerryksessä yhteiskunnallisten muutosalojen ja uudistusten viidakossa. Tämä murroksellinen tila kuntakentällä on seurausta pidemmästä kehityskulusta, jossa hallintoa on yritetty pitää ajan tasalla sen toimintaympäristön muutoksessa, jossa monimuotoisuus on lisääntynyt ja kuntiin kohdistuneiden velvoitteiden ja kuntien käytössä olleiden resurssien välinen epätasapaino on tehnyt kuntien toiminnasta kestäväntöntä.

Suomen historiassa jo ennen itsenäistymistä kuntien merkittävänä tehtävänä on ollut mahdollistaa paikallisesti demokratian toteutuminen. Sotien jälkeen hyvinvointivaltiota rakennettiin kuntien hartioille. Kuntien osana on ollut vastata niiden palvelutehtävän toteutumisesta ja huolehtia valtiolta niille siirretyistä tehtävistä. Yhteiskunnan rakentaminen ja kansalaisten hyvinvoinnin takaaminen ovat läheneet ruohonjuuritasolta kuntien mahdollistaessa kaikille kansalaisille yhdenvertaisia palveluita. Yleisesti toiminnassa keskeisimmäksi arvoksi noussut epätasa-arvoisuuden vähentäminen ajoi keskushallinnon valvoessa kuntia pyrkimään järjestämään yhdenvertaisia palveluita niin sosiaali- ja terveyspalveluiden kuin koulutuksen sekä muun palveluntarjonnan osalta. Luonnollisestikaan täydellisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen tai sen arvioiminen on mahdotonta, mutta agendana on ollut pyrkiä arvioimaan ja turvaamaan mahdollisimman hyvin kansalaisille yhdenvertainen asema. (Haveri & Majoinen 2017, 42-44; Jäntti 2016, 43-44; Sipponen 2016, 59, 28-30.)

Paikallishallinnon olemassaolo on perusteltua erityisesti kahdesta näkökulmasta, toisaalta demokratian edistämisen vuoksi ja osaltaan tehokkuuden parantamiseksi. Paikallishallinto tarjoaa kansalaisille

kanavan vaikuttaa paikallisiin heitä koskeviin asioihin sekä ollessaan läheisin hallinnon taso, se myös opettaa ja kannustaa osallistumaan. Tehokkuutta paikallishallinto tuo palvelujen järjestäjänä sekä paikallisten elinkeinojen kehittäjänä. Toiminnan koordinointi paikallisesti on tehokkaampaa, sillä se mahdollistaa alueen erilaisuuksien huomioimisen sekä toiminta pystytään toteuttamaan ketterämmin kuin vastaavasti koko valtakunnan tasolla järjestettynä. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 19.)

Paikallishallinnon rooli ja tehtävät ovat muuttuneet ajan kuluessa. Aikaisemmat haasteet ovat liittyneet koulujen, teiden ja sairaaloiden rakentamiseen, puhtaan veden ja sähkön järjestämiseen sekä muutoinkin modernin elämän mahdollistamiseen. Haasteet ovat tänä päivänä huomattavasti kompleksisempia. Kuinka saada yhteisöistä terveempiä, taata lapsille turvallinen ja virikkeellinen ympäristö, jossa kasvamisen tukee heidän oppimistaan ja kehittymistään, millä keinoin edistää talouden kasvua vastaamaan globalisaation tarpeita kestäväällä tavalla. Myös erilaiset rajapinnat, joita paikallishallinto koskettaa tuottavat haasteita. Eri sektorien väliset rajat ovat ongelmallisia, esimerkiksi vastuita jaettaessa kansalaisten hyvinvoinnin takaamiseksi. Näitä kysymyksiä ratkaistaessa on täytynyt synnyttää verkostoja. (Stoker 2011, 23.)

Ylipäänsä se, miten näemme paikallishallinnon, kuntien, merkityksen on vaihdellut. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa kunnat keskittyivät pääsääntöisesti rakentamaan palveluorganisaatioitaan. 1970-luvulle tultaessa tässä työssä oltiin päästy jo asemaan, joka mahdollisti kuntajohtamisen painopistealueiden laajentumisen. Kunnat alkoivat panostaa sisäisten asioidensa lisäksi myös ulkoisiin asioihin. Tästä lähtien on voitu nähdä, kuinka kuntien toimintaympäristö on kasvanut. Tänä päivänä kunnat toimivat kansalaisyhteiskunnan, valtion ja markkinoiden välissä ilmentäen paikallista kulttuuria, myös keräten ja kohdistuen resursseja, mutta myös aktiivisena toimijana ja tekijänä yhteisöjensä toiminnan mahdollistajana. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 13, 18.)

Nähtävissä on myös muutos kansalaisissa. Ihmisten näkeminen passiivisina palveluiden käyttäjinä on muuttunut siten, että ihmisiin suhtaudutaan aktiivisina toimijoina. Ihmisiä osallistetaan ja he osallistuvat enemmän siihen, miten heitä koskevat asiat etenevät. Tasapäistetyt palvelut anonyymille massalle eivät ole tätä päivää vaan kuntalaiset itse tekevät ja suunnittelevat, joka osaltansa on esimerkki kompleksisuuden lisääntymisestä. Voidaan puhua osallisuuden lisäksi osallistavasta budjetoinnista, joka on kansainvälinen esimerkki kansalaisyhteiskunnan muutoksesta kohti osallistuvaa kulttuuria. Osallistavassa budjetoinnissa on kyse siitä, että kuntalaiset saavat itse päättää siitä, miten heidän ympäristöään parannetaan. Tällaisella toiminnalla aktivoidaan ihmisiä osallistumaan, mikä lisää heidän tyytyväisyyttään heidän kokiessaan tulleen kuulluiksi. Laajalla osallisuudella tuetaan paikallishallinnon toimintaa, legitimizeetti vahvistuu ja päätöksentekoprosessit eivät takkua. Osallistumisen keinoilla ja palvelumuotoilulla yhteistyössä käyttäjien kanssa on myös Suomessa useissa kaupunkien ja

valtakunnan hankkeissa jo vakiintunutta käytäntöä. Yhteisöllisyyden ja kumppanuuden syventäminen eri toimijoiden välillä syntyy yhteistyön kautta. Vahvistamalla asukkaiden ja paikallisten toimijoiden roolia päätöksenteossa pystytään tuottamaan aidosti alueen näköisiä ratkaisuja. (Koivumäki 2015; Stoker 2011, 27.)

Hyvinvointivaltion rakentaminen oli Suomen nousuvuosina sekä mahdollista että tarpeellista. Noina vuosina tapahtuneita harppauksia palveluiden tasossa on ollut mahdotonta ylläpitää tason nousun sekä talouden kehityksen hiivuttua. Onkin syntynyt uudenlainen ongelma, jossa kansalaiset eivät tahdo luopua jo saavutetuista eduista ja näiden palveluiden tarjoaminen yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille on yhä haastavampaa taloudellisten realiteettien kiristyessä ja vuosikymmeniä jatkuneen muuttoliikkeen ja maaseudun tyhjentymisen jälkeen. Suomalaisten kuntien ollessa keskenään hyvin erilaisia, ovat kunnat joutuneet turvautumaan erilaisiin ratkaisuihin voidakseen mahdollistaa kuntalaisilleen velvoitetut palvelut. Yhdenvertaisilla palveluilla tarkoitetaan, että asuinpaikasta riippumatta kaikille samassa asemassa oleville tulee olla samanlaiset palvelut (Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtionvarainministeriö 2016; Perustuslaki 1999/713).

Julkisen sektorin uudistaminen on näkynyt selvästi julkisten palveluiden muuttamisessa, joilla on suurin taloudellinen vaikutus kuntien ja valtion toimintaan. Hyvinvointipalveluiden tuottaminen tapahtuu pitkälti kuntien järjestäminä valtion ohjatessa kuntia mm. finanssipolitiikalla, lainsäädännöllä ja erilaisilla hankkeilla. Julkisen sektorin reformit ovat myös uudistaneet ja muuttaneet valtion käytössä olevia ohjausmekanismeja. Reformeilla on esimerkiksi lisätty mahdollisuuksia tuoda kilpailua ja markkinoita mukaan palveluntuotantoon. (Anttonen, Häikiö & Valokivi 2012, 24-25.)

Kunta-valtiosuhde on oleellinen taustavaikutin tarkasteltaessa suomalaista hallinnon uudistamista. Yksinkertaisimmillaan kyse on valtion keskushallinnon sekä paikallisten itsehallinnollisten kuntien välisestä suhteesta, jossa valtio perinteisten normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen kautta vaikuttaa kuntien asemaan. Voidaan myös puhua reformiohjauksesta, sillä viime vuosikymmeninä valtio- ja kuntien reformien ohjausvoima kuntien toiminnassa on ollut merkittävää. Kuntien ja valtion välinen suhde on muuttuva ja siihen erityisesti vaikuttaa poliittinen keskustelu, eri tahojen välinen vuorovaikutus sekä toimintaympäristön kehittyminen yleisesti. (Nyholm 2011, 128; Nyholm & Niiranen 2017, 119.)

Valtion ja kuntien välinen työjako on muuttunut vuosien myötä ja samalla valtio on myös edesauttanut kuntia kehittämään yhteistä työskentelyään. Kun valtion toimesta kuntien tehtävien määrä on kas-

vanut, ovat kunnat tehneet tarpeiden mukaisesti enemmän yhteistyötä keskenään erilaisten yhteistoiminnan muotojen kautta (kuntalaki 410/2015). Tämä on vaikuttanut entisestään kuntien ja valtion rooleihin. (Sipponen 2016, 59.)

Kunnat toimivat siis keskenään erilaisissa verkostoissa ja kehittävät verkostonsa vaikutusalueetta parhaalla katsomallaan tavalla. Samanaikaisesti kunnat ovat valtion keskushallinnon ohjauksessa. Joissain tilanteissa valtio myös ohjailee näitä verkostoja, joissa kunnat ovat osallisia. Tämä on voinut tapahtua valtion luomien uusien verkostotoimijoiden kautta; uusi toimija saattaa tarjota toimintaa ohjaavia näkemyksiä, jotka johtavat toisenlaisiin järjestelyihin. Toisaalta keskushallinto osallistuu myös suoraan ohjaamalla kuntien toiminnan kehittymistä. Tätä kutsutaan metahallinnaksi. Verkostojen hallintaa voidaan täten ajatella kapeammin itseorganisoituneiden verkostojen johtamisena, tai laajemmin verkostojen, hierarkioiden ja markkinoiden moninaisten rakenteiden ohjaamisena ja järjestämisenä sääntöjen ja rakenteiden avulla. (Kjær 2004, 48-49.)

Dynamiikka ja ohjausjärjestelmät julkisen sektorin reformien taustalla

Julkisen sektorin reformit ovat voineet olla sisällöltään enemmän tai vähemmän toistensa kaltaisia, mutta yleisesti niissä toistuvat samankaltaiset elementit. Ensinnäkin yleensä kyseessä on tietoisesti suunniteltu pyrkimys muuttaa julkista hallintokoneistoa, toisekseen aina puhutaan uudistuksista ja uuden luomisesta. Kolmanneksi uudistuksilla on aina pyritty parantamaan julkisen sektorin palveluiden tehokkuutta sekä vaikuttavuutta. Neljänneksi reformin kiireellisyyttä perustellaan tarpeella pärjätä epävarmojen ja nopeiden toimintaympäristön muutosten kanssa. (Jäntti 2016, 57; Kjær 2004, 24-25; Turner & Hulme 1997, 106.)

Tarpeet hallinnon uudistamiseen syntyvät pääsääntöisesti tyytymättömyydestä hallinnolla toimeenpantuihin toimintoihin. Haasteet julkisten palveluiden toimivuudessa, kustannuksissa, laadussa ja saatavuudessa ohjaavat muuttamaan palveluiden takana olevia rakenteita. Näitä haasteita ovat erityisesti aiheuttaneet muutokset palvelujenkäyttäjärühmissä. Muuttoliike ja muutos työssäkäynti- ja asiantiliikkumisessa ovat muovanneet eri alueiden palvelutarpeita kuten myös väestön ikääntyminen. Suomalaisen hallinnon kentällä näitä rakenteita on viime vuosikymmeninä arvioitu uudelleen erilaisista näkökulmista, jolloin on voitu nostaa esiin uudenlaisia hallinnontapoja ja -rakenteita. Merkittävä menneinä vuosina syntynyt hallinnontapojen muutos on ollut rakenteiden uudelleenskaalaus, joka tarkoittaa mittakaavan muuttamista. Käytännössä tämä on tarkoittanut palvelurakenteissa palveluiden järjestämistä kuntaa suuremmalla tasolla kuten seudullisesti tai useamman kunnan yhteistoiminnan kautta. (Haveri & Airaksinen 2012, 305-306, 310.)

Markkinat perustuvat kilpailuun, hintaan ja sopimusvapauteen siten, että tarkoituksena on koordinoita tuotantoa sekä vaihdantaa alhaisilla kustannuksilla ilman ulkopuolista ohjaamista samalla pyrkien hallitsemaan riskejä sekä alentamaan kustannuksia aina mahdollisuuksien mukaan. Julkisen sektorin toiminnan ohjaukseen tämä istuu kilpailuttamisen ja hintojenseurannan huomioinnilla. Ongelmia markkinoiden käytössä julkisella sektorilla ilmenee useimmiten toiminnan osaoptimoinnissa, kunnollisen kilpailun aikaan saamisen haastavuudessa ja hintaan keskittyminen saattaa heikentää muiden kriteereiden toteutumista, kuten laadun kehittämistä. Myös tiedon ja osaamisen liikkuvuus voi vähentyä, koska keskinäiselle oppimiselle ei ole tarvetta. (Mitronen & Rintamäki 2012, 181-184.) Puhuttaessa hallinnasta ja paikallishallinnonrakenteista samassa yhteydessä on markkinoiden rooli eittämättä vähäisin. Markkinoilla vaikuttaminen on keskittynyt yksityiselle sektorille, josta ne pääsevät vaikuttamaan yksityisen ja julkisen sektorin rajapintaan ja sektoreiden yhteistoimintaan. Kuitenkin verkostojen ja hierarkioiden käyttäminen itse paikallishallinnon välineinä sekä koordinoituneina mekanismeina ovat tarkoituksenmukaisimpia. (Haveri & Airaksinen 2012, 307-308.)

Hierarkioiden toiminnassa keskeistä on se, että organisaation johto on vahvasti ohjaksissa sekä koordinoimassa ja kontrolloimassa toimintaa. Valta ja sen käyttö ovat hierarkiassa keskeisimpänä ohjauskeinona niin muodollisesti kuin epämuodollisesti vaikutusvaltana sekä sosiaalisena valtana, kuten pakon, palkkioiden, laillisuuden, asiantuntemuksen ja alistamisen keinoina. Kontrolli ja toiminnan mittaaminen kuin myös siten palkitseminen ovat helpommin toteutettavissa hierarkkisen mallin avulla. Toiminnan ohjaaminen ja suunnittelu pitkällä aikavälillä on helpompaa ja organisaatiossa vallitsevalla ilmapiirillä on suurempia myönteisiä vaikutuksia. Luotettavuus on hierarkkisessa toiminnassa etuna, mutta ongelmia syntyy jäykkyydessä reagoida muutoksiin, jolloin myös toiminnan kustannukset voivat nousta herkästi. (Mitronen & Rintamäki 2012, 184-185.)

Verkostojen voidaan toiminnallisesti ajatella sijoittuvan markkinoiden ja hierarkioiden välille toimijaksi, jossa eri osapuolet tekevät tasavertaisina yhteistyötä yhteisten tavoitteiden eteen. Toimintaa ohjataan yhteisten intressien pohjalta sekä sopimuksien avulla. Ohjausta tehdään myös johtamisen avulla hallitsemalla suhteita, rakenteita sekä prosesseja. Toiminnan perustuessa luottamukseen ja normeihin syntyy haasteita esimerkiksi kriisitilanteissa. (Mitronen & Rintamäki 2012, 186-188.)

Verkostojen, hierarkioiden ja markkinoiden hallinta on johtanut keskitetyn vallan jakaantumiseen. Tällaista hajauttamista voi tapahtua kahdella tavalla; päätösvalta itsessään voi säilyä keskitetysti samalla taholla saman aikaisesti, kun toiminnan järjestäminen ja vaikutukset hajaantuvat. Tällöin paikallinen ja toteuttava taso on vastuussa keskushallinnolle toiminnan onnistumisesta. Toisessa hajauttamisen mallissa päätösvalta ja vastuu hajaantuvat paikalliselle tasolle, jolloin paikallistaso on vas-

tuussa toiminnasta vain omalle paikallisyhteisölleen, ja joka voi osallistua päättämään toiminnan kehittamisestä. (Kjær 2004, 29; Turner & Hulme 1997, 154.) Keskitetyn vallan jakaantumisesta esimerkkinä toimii myös kunta itsessään, jolle on siirretty valtaa valtiolta. Myös kunnan sisällä tapahtuu tätä hajauttamista jaettaessa päätösvaltaa erilaisille spesifimmille toimielimille, raadeille tai lautakunnille. (Jäntti 2016, 55.)

Toisaalta voidaan nähdä, että keskushallinnon tarvitsee vahvistaa rooliaan toiminnan ohjaamisessa. Tämä ei tosin enää tapahdu suoran ohjauksen keinoin, vaan keskushallinnon täytyy oppia toimimaan verkostomaisessa toimintaympäristössä, jossa toiminta on epäsuorempaa ja tapahtuu erilaisten ryhmien neuvotteluiden ja päätösten pohjalta. (Kjær 2004, 191.)

Verkostojen, markkinoiden ja hierarkioiden ohjauskeinojen lisäksi on muodostunut näitä kaikkia malleja yhdistelevä hybridi ohjausjärjestelmä, jossa esiintyy piirteitä verkostoista, markkinoista ja hierarkioista, mutta myös omia ohjausmekanismejaan. Keskeistä näissä hybrideissä onkin yhdistellä erilaisia toimintatapoja siten, kuin ne parhaiten toimivat tilanteessa sekä välttää mahdollisia heikkouksia, joita toiminnassa voi ilmetä. Hyvin pitkälti kaikki ohjausjärjestelmät toimivat hybridin lailla, sillä täysin puhtaaseen toimintamalliin on hyvin vaikea päästä, vaan erilaiset ominaisuudet näkyvät toiminnassa aina. (Mitronen & Rintamäki 2012, 188-190.)

Uudelleenskaalausta voidaan toteuttaa nojaten eri hallinnan keinoihin. Suomessa vastaavaa on tehty 2000-luvun alussa Seutukuntien tuki -hankkeen kautta verkostolla sekä metahallinnalla. Keskushallinnon toteuttaman intervention tarkoituksena oli puuttua kuntien laajamittaisiin ongelmiin selvittää tehtäviensä hoitamista kuntien välisellä verkostomaisella yhteistoiminnalla. Hankkeen perustana oli kuntien vapaaehtoisuus ja kuntien yhteiset intressit uusien toimintamallien sekä selviämiskeinojen löytämiseksi. Hanke saavutti yleisesti positiivista vastaanottoa, siihen käytettiin runsaasti vaivaa ja aikaa, mutta sillä ei kuitenkaan saavutettu ennalta hehkutettuja tuloksia. Arvioinnin kautta löytyi moniakin syitä epäonnistumiseen. Vapaaehtoiset verkostot toimivat hyvin asioita selvittäessä ja suunniteltaessa, mutta varsinaisia toimia ja päätöksiä oli haastavampaa saada aikaan ilman jonkin osapuolen mielenmuutosta. Toisaalta metahallinta toi haasteita; hankkeen aloittaneen ja sitä valvoneen keskushallinnon osallistuminen resurssien ja vallankäytön osalta myös sotki hankkeiden etenemistä sekä osaltaan esti verkostoja tuomasta niiden suurimpia hyötyjä esiin. (Haveri & Airaksinen 2012, 311-318.)

Luottamus ja vastavuoroisuus ovat verkostojen perusta (Kjær 2004, 43). Ja juuri puutokset näissä vievät verkostoilta voimaa. Jonkin verkoston osapuolen perääntyessä tai rikkoessa jo suunniteltuja kuvioita, verkosto alkaa repeillä eikä siten kestä. (Haveri & Airaksinen 2012, 314.)

Uudelleenskaalauksesta hierarkian avulla esimerkkinä toimii Kainuun hallintokokeilu, jossa yhdistyi kuntien vapaaehtoisuus sekä pakottavat elementit lainsäädännön kautta (ks. Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003). Hierarkkista hallintaa käytettiin kokoamalla koko maakunnan kattavan kuntayhtymän alle sosiaali- ja terveystalvet. Hierarkkinen hallinta toimi ja vastasi hyvin tarpeeseen turvata ja sopeuttaa alueen toimintaa. Hallintokokeilussa oli kuitenkin myös muita pyrkimyksiä, kuten saada kokemuksia maakunnallisen toiminnan vaikutuksista palveluntuotantoon, osallistumisen lisäämisestä sekä maakunnan ja kuntien kehittämisestä. Erityisesti aluekehittämisessä haluttuja tavoitteita ei saavutettu. Tämä on voinut johtua tilanteesta ja olosuhteista riippuvista tekijöistä, mutta myös hierarkkisesta mallista, johon vahvasti kuuluvat raamit ja jäykkyys. Tilaa luovuudelle, uuden keksimiselle ja rohkealle kokeilulle ei oikein ole. Uudelleenskaalauksessa verkostojen tai hierarkian avulla näiden esimerkkien kohdalla suurin eroavaisuus nähtiin vapaaehtoisuuden asteessa. Molemmat osaltansa ovat olleet vapaaehtoisia, mutta Kainuun hallintokokeilussa kuntien vapaaehtoisesti päätettyään osallistua kokeiluun on heitä sitonut osallistumispakko koko kokeilujakson ajan. Täten myös hierarkkisen metodin kautta saavutettiin enemmän tuloksia. (Haveri & Airaksinen 2012, 319-326; Jäntti 2016, 62-63, 67.)

Kuntien uudistaminen tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi

Kuten jo aikaisemmin mainittu, Suomessa on 1980-luvulta lähtien pyritty uudistamaan keskusjohtoisesti hallintoa rakenteineen. Silloinen tilanne oli ongelmallinen, koska valtionhallinnosta ohjattiin vahvasti kuntien toimintaa ja kunnat olivat rakentaneet valtionosuusjärjestelmän turvin hyvin laajoja virkakoneistoja, joissa säästäväisyys ei ollut keskiössä. Tätä ongelmaa lähdettiin ratkaisemaan sääntelyä purkamalla, hallintoa hajauttamalla sekä omaksumalla markkinaperusteisia toimintatapoja. (Haveri & Majoinen 2017, 46.)

Hallinnon uudistamistyön käynnisti kunnolla Vanhasen I hallituksen kunta- ja palvelurakennemuudistus. Tätä uudistusta kutsutaan myös PARAS-hankkeeksi. Uudistuksella pyrittiin turvaamaan perustalvet kaikille kansalaisille. Tämän vuoksi nähtiin tarpeelliseksi tarkastella kuntien vapaaehtoisesti ottamien palveluiden sekä lakisääteisten palveluiden tarkoituksenmukaisia järjestämisalueita sekä selvittää ja edistää parhaita tapoja ja menetelmiä järjestää näitä palveluita. Hankkeen vaikutuksesta syntyi puitelaki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta. Kuntarakenteen vahvistamiseksi nähtiin tarpeelliseksi muuttaa nykyistä kuntarakennetta ja yhdistää tai liittää nykyisiä kuntia toisiinsa, jotta tuotavuus paranisi sekä kuntien menoja saataisiin hillittyä. Myös kuntien mahdollisuuksia toimia yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa lähdettiin parantamaan. Hankkeen alussa oli tarkastelussa erilai-

sia vaihtoehtoisia malleja; peruskuntamallissa kuntakokoa pyritäisiin kasvattamaan työssäkäyntialueiden mukaisesti ja kunnat itse järjestävät palvelunsa sekä rahoittavat ne. Piirimallissa kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut integroitaisiin samaan organisaatioon ja tällä organisaatiolla olisi vastuu näiden palveluiden järjestämisestä alueella. Nämä piirit kattaisivat 150 000-200 000 asukkaan alueen ja toiminnan rahoitus tapahtuisi väestöpohjaisten maksujen perusteella. Aluekuntamallissa olisi 20-25 aluekuntaa, joilla olisi palveluiden järjestämisvastuu. Aluekunnat verottaisivat sekä saisivat valtionosuuksia. Aluekuntien sisällä olisi lähikuntia. (Sisäasiainministeriö 2006.)

Kymmenessä vuodessa tässä uudistamistyössä ei kovin kauas ole päästy. Nämä PARAS-hankkeen mukaiset mallit ovat edenneet ja niitä on jalostettu eteenpäin. Lähtökohdat ja tarpeet hallinnon uudistamiselle ovat ennallaan. Rakenteellisille uudistuksille on tarvetta, jotta kuntien kestävä toiminta on mahdollista. PARAS-hankkeen pohjalta pallo oli heitettynä kunnille, jotka keskenään selvittivät mahdollisuuksiaan tehostaa toimintaansa annettujen ehdotusten pohjalta. Syntyikin kuntaliitoksia ja kehitettiin kuntien palvelujen tarjoamistapoja, Kainuun hallintokokeilu sekä eksote ovat esimerkkejä siitä, miten sosiaali- ja terveyspalvelut on viety kuntaa suuremmalle alueelle. Kunnat siis myös itse ovat tiedostaneet tarpeen ryhtyä toimiin.

Jyrki Katainen jatkoi Vanhasen jalan jäljissä kuntauudistuksen polulla. Hallituksen kärkihankkeisiin kuului vahvoihin peruskuntiin perustuva kunta- ja palvelurakenneuudistus, joka alkoi vuonna 2011. Tässä uudistuksessa elinvoimaista kuntarakennetta perusteltiin sekä etsittiin määrittelemällä elinvoimainen kunta ensisijaisesti kunnan väestörakenteen ja tasapainoisen huoltosuhteen kautta. Hallitusohjelman mukainen elinvoimainen kunta edellytti myös vahvaa paikallistaloutta ja elinkeinopolitiikkaa, joilla pystytään huolehtimaan kilpailukyvyistä. (Valtionvarainministeriö 2012.)

Korjatakseen Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen tuli hallituksen ryhtyä toimiin. Rakennepoliittisessa ohjelmassa linjattiin kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä, sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksesta, tonttitarjonnan ja asuntorakentamisen lisäämisestä, rakenteellisen työttömyyden alentamisesta ja digitalisoinnista. Paikallisella tasolla käynnistettiin lukuisia kuntakokeiluja. Kuntarakenneuudistuksessa kuntien täytyi selvittää laissa määritettyjen perusteiden mukaisesti yhdistymisiään. Kuntajako- ja kuntarakenneselvitykset työllistivät viranomaisia paljon. Vuonna 2014 sovellettiin kriisikuntien pakkoliitospykälää ja Lavia liitettiin Poriin sekä Tarvasjoki Lietoon vastoin omaa tahtoaan. (Valtioneuvoston kanslia 2015.)

Tämän jälkeen hallinnon uudistaminen on edennyt monella eri tasolla. Juha Sipilän hallituksella on hallinnon uudistamiseen liittyen viisi reformia; 1.) Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, 2.) kuntien,

maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsiminen, 3.) tulevaisuuden kunta, 4.) maakuntaudistus ja 5.) keskushallinnon uudistus. Reformit toteutuessaan muuttavat radikaalisti hallinnon ja sen toiminnan rakenteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa tällä hetkellä kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollonpalveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnilta suuremmille itsehallinnollisille maakunnille, jotka noudattelevat hyvin nykyistä maakuntakaavaa. Näillä alueilla on myös muita tehtäviä, joista osa on kunnilta ja osa uudistuksen myötä poistuvilta aluehallintoviranomaisilta. Tällä uudistuksella lisätään kansalaisten valinnanvapautta. Julkisen sektorin kustannuksia karsitaan Valtioneuvoston toimintasuunnitelman mukaisesti vähentämällä kuntien velvoitteita ja tehtäviä, lisäämällä kokeilukulttuuria ja mahdollistamalla tehokkaampaa toimintaa digitalisaation keinoin. Kaikki tämä vaikuttaa paljon kuntien toimintaan ja rooliin. Hallituksen tulevaisuuden kunta-reformi tältä osin pyrkii tarkemmin määrittämään sen, mikä tulevaisuuden kunnan rooli ja tehtävät ovat sekä päivittää lainsäädäntöä tätä tukemaan. Sosiaali- ja terveystalouden palveluiden siirtyessä kunnilta itsehallinnollisille maakunnille täytyy myös peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä päivittää. Maakuntaudistuksessa tarkennetaan Suomen hallinnon eri tasoja ja niiden välisiä suhteita. Nykyinen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sulautetaan toisiinsa niin, että eri hallinnon tasot selkeytyvät. Myös keskushallintoa täytyy uudistaa, jotta kaikille hallinnontasojille saadaan sujuvuutta. (Valtioneuvoston Kanslia 2016.)

Eduskunnalle on esitetty uusien itsehallinnollisten maakuntien perustamista 1.7.2017 alkaen ja vuoden 2019 alusta sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestäminen siirtyisi näiden maakuntien vastuulle ja niiden toiminta käynnistyisi koko laajuudessaan. 18 itsehallinnollista maakuntaa noudattelisivat pitkälti nykyistä maakuntamallia. Näiden julkisoikeudellisten yhteisöjen päätöksenteosta vastaisivat suorilla vaaleilla valitut maakuntavaltuustot. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveystalouden palvelut järjestetään lähes 200 kunnallisen organisaation voimin. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtionvarainministeriö 2017.) Hallituksen linjauksen mukaan kunnat ovat tämän jälkeen yhteisöjä, joissa tapahtuu paikallista osallistumista, demokratian toteutumista ja toteuttamista, sivistystä ja elinvoiman kehittämistä. Kunnat hoitavat kuntalaisten päättämiä itsehallintotehtäviä yleisen toimialan mukaisesti sekä laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä; sivistyksestä, työllisyydenhoidosta, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, vapaa-ajan palveluista kuten kulttuurista ja liikunnasta, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä ja kaupunkisuunnittelusta vastaaminen tulevat olemaan kuntien asioita. (Neuvottelutulos 2016.)

Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto, alueellinen kehittäminen, elinkeinojen edistäminen, alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistäminen tulevat maakuntien vastuulle. Myös muita lain nojalla annettavia

palveluita voi olla maakuntien alaisuudessa. Valtion rooli tulee olemaan oikeudellinen. Oikeusvaltion ylläpitäminen ja kehittäminen perusoikeuksien turvaamisen ohella ovat tärkeimpiä valtion vastuualueista. Näitä ovat myös turvallisuustehtävät sekä yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvontatehtävät. (Neuvottelutulos 2016.)

Muutoskykyisen hallinnon tuki elinvoiman rakentamisessa

Kunnallishallinnon merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa on vahva. Kansalaiset ovat toimineet kotikuntiansa kautta satojen vuosien ajan osallistuakseen ja kokoontuakseen. Kuntien vallankäyttöä ja perusteita itsehallinnolle on pidetty Euroopassa oikeutettuina ja perusteltuina siinä missä valtioidenkin valta-asemaa. Vaikka kuntien hallinnollisella asemalla on pitkät perinteet eivät kunnat ole olleet muuttumattomia. Kuntien rooli, tehtävät ja merkitys on kehittynyt yhteiskunnallisen kehityksen mukana. (Jäntti 2016, 71-72.)

Muutoksien kokonaisuuden ymmärtäminen sekä niihin liittyvät syy-seuraussuhteet, polkuriippuvuus ja eri mittakaavat, joissa muutoksia tapahtuu, auttavat hahmottamaan yhteiskunnan kehittymistä. Valtiontasolla johdettujen valtavien rakenteellisten uudistuksien läpivieminen koskettaa yhteiskuntaan monilla tasoilla vaikuttaen erilaisten toimijoiden, yhteisöjen ja yksilöiden elämään ja toimintaan. Muutostilanteet aiheuttavat erilaisia reagoimistapoja vastustuksesta muutoksen kieltämiseen sekä aktivoitumiseen. Muutoksen uhka voi myös yksinään aiheuttaa muutosta, kun muutoksen kohteena oleva taho pyrkii omatoimisesti omaan muutokseen.

Hallinnon rakenteiden uudistaminen ja erilaiset toiminnan ohjauskeinot ovat vaihdelleet historian aikana erilaisten trendien mukaisesti. Nämä erilaiset kehityksen kulkusuunnat näkyvät käytännössä hallinnon toimintamalleissa niin, että erilaiset painopisteet korostuvat. Erilaisissa toiminnanohjausmenetelmissä on hyviä sekä huonoja puolia. Mitä tulee valtion ja kuntien ohjausmenetelmiin keskeistä on pystyä yhdistämään näitä menetelmiä siten, että ne toimivat parhaalla mahdollisella tavalla toimintaympäristön odotuksien ja haasteiden kanssa.

Tarkastelemalla hallinnon muuttumista pidemmällä aikajanaalla muodostetaan laajempi kokonaiskuva hallinnollisten rakenteiden tilasta aikaan ja paikkaan sidottuina. Kunnan roolin muuttumisessa pohjimmitaan on kyse siitä, millaisia merkityksiä kunnalla on. Yhteiskunnat kehittyvät niissä vaikuttavien ihmisten mukana, aivan kuten kuntien kehittymiseen vaikuttavat kuntalaiset sekä muut kuntiin sidoksissa olevat toimijat. Tällöin aika, jota eletään ja paikka, jossa ollaan, tulevat muuttamaan myös kuntaa. Historian tuntemus on eduksi nykyisyyden ymmärtämisessä.

Juuri nyt käsillä olevassa hallinnon uudistuksessa pyritään myös muuttamaan kuntia. Kunnilla on läpi niiden historian ollut merkitystä ja virkaa elinvoiman kehittämisessä erilaisin keinoin ja erikokoisilla mittakaavoilla. Kunnallishallinnon uudistustyötä on tehty jo pitkään, mutta nyt tekeillä olevalla itsehallinnollisten maakuntien perustamisella sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksella viedään kuntien roolia ja tehtävien merkitystä uudelle tasolle, mikä saattaisi tämän murroksen loppuun.

Nyt kunnan roolia ja tehtäviä pohdittaessa uudelleen ajatukset kuntien tuomasta elinvoimasta ovat kehittyneet monipuolisemmiksi ja tälle kuntien tehtävälle halutaan antaa yhä enemmän painoarvoa. Myös kunnan erilaisia keinoja kehittää elinvoimaansa nostetaan julkisessa keskustelussa enemmän esille ja toiset kunnat aktiivisesti jo etsivät itselleen parhaiten sopivia tapoja kehittää itseään elinvoimaisemmaksi sekä menestyvämmäksi.

3 KUNNAN TEHTÄVÄT JA ELINVOIMA

Kun puhutaan alueellisesta tai paikallisesta elinvoimasta, on kunnalla kiistämätön mahdollisuus sitä edistää. Ajattelu kuntien elinvoimatehtävästä on viime vuosina laajentunut. Ymmärrys erityisesti siitä, että kunnan elinvoima kumpuaa kokonaisuudesta eri sektorirajojen ylitse, ja että tätä pystytään käyttämään välineenä paremmalle kuntajohtamiselle, on lisääntynyt. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 3). Myös viimeisimpien Tulevaisuuden kunta -hankkeen raporttien mukaisesti kuntien eräs merkittävimmistä tehtävistä tulee tulevaisuudessakin olemaan alueensa elinvoiman edistäminen ja kehittäminen (Valtionvarainministeriö 2017, 3).

Suomessa käyty keskustelu elinvoimasta on kytkeytynyt erityisesti kunta- ja palvelurakenneuudistamiseen. Termiä on käytetty argumenttina niin uusien suunnitteilla olevien rakenteiden ja mallien oikeuttamiseen kuin käytössä olevien tapojen ja ratkaisujen puolustukseen. Elinvoima sopii hyvin kehittämisen syyksi sekä seuraukseksi, ja mitäpä sitä kieltämään. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 24.)

Kuntien elinvoimaisuus, ja se kuinka sitä tarkastellaan, on sidoksissa kuntien suhteisiin yhteiskunnassa oleviin rooleihin, arvoihin ja painotuksiin. Elinvoimainen kunta Suomessa nähdään erilaisena sekä sisältää erilaisia toimintoja kuin elinvoimainen kunta Italiassa tai Puolassa. Suomessa kuntien rooli ja tehtävät ovat laaja-alaisia, joten vaikuttavuus elinvoimaisuuteen on siten myös merkittävämpi. Erilaisuus juontaa myös juurensa eri maiden kuntien erilaisesta asemasta. Suomalaisille kunnille ominainen vahva autonominen asema ja laajempi taloudellinen liikkumavara ovat tuoneet paremmat mahdollisuudet konkreettisesti vaikuttaa alueeseen ja sen kehittymiseen. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 23, 32.)

Elinvoimaa on suomalaisessa tutkimuksessa hieman sivuttu menneinä vuosikymmeninä, vaikkakin se on pysytellyt vähemmän tutkittuna aiheena. Ragnar Meinander puhui 1967 kotiseutujen vaurastamisesta sekä sen kautta tapahtuvasta ihmisten yhteenkuuluvuuden lisäämisestä. Kunnan moninaisten tehtävien taustalla oli nähtävissä pyrkimys kuntalaisten hyvinvointiin ja viihtymiseen. Tämän jälkeen Olli Wuori on 1982 käsitellyt kuntien elinvoimakysymystä tutkiessaan kuntien kehittyneisyyden mittaamisen metodisia ongelmia. Wuoren tarkastelussa kehittyneisyyttä mitattiin erilaisten resurssien kautta, joilla voidaan mitata mm. hyvinvointia, elintasoa ja elämänlaatua. Wuoren tutkimuksessa nähtiin näiden asioiden selvä yhteys alueen kehittyneisyyteen, mahdollisuuteen tarjota alueen asukkaille

työtä sekä viihtyisää elinympäristöä. Kuntien elinvoimaisuuden tutkimus Suomessa on liittynyt pitkälti elinympäristön laatuun sekä sen yhteisölle tuomaan hyvään. (Meinander 1967; Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 23-24; Wuori 1982.)

Ajatus suomalaisen kunnan elinvoimasta on pohjautunut elinvoimaa tukevaan elinkeinopolitiikkaan. Kuntaliiton julkaisu *Elinvoimainen kunta kasvun ja työllisyyden edistäjänä* (Lamminmäki, 2007) kuvaa hyvin elinkeinopolitiikan roolia elinvoiman rakentajana. Elinvoima perustuu vahvalle taloudelle, toimintaympäristöön vaikuttamiseen siten, että se edistää työllisyyttä, yritysten toimintamahdollisuuksia, kilpailukykyä sekä kasvua. Myös koulutuksen ja innovaatiotoiminnan tukeminen sisältyy elinkeinopolitiikan kehykseen.

Suomen Kuntaliitto on nostanut kuntien elinvoimaa esiin julkaisuissaan. Kuntaliitto on myös vetänyt viime vuosina useita projekteja, joissa kuntien elinvoimaa on hahmoteltu. Julkaisuissa keskeisiä elinvoimaa lisääviä ja määrittäviä asioita ovat olleet kunnan talouden ja väestönkehityksen vaikutukset, huoltosuhde, elinkeinojen ja työpaikkojen kehittyminen sekä näiden kautta kilpailuedun parantamisen tuomat näkökulmat, joita yleisesti tarkastellaan kunnan elinkeinopolitiikan kautta. Myös kuntien edellytykset järjestää palveluita, demokratia, kuntajohtaminen, kunnan resurssit, maankäyttö, asuminen, liikenne ja yhdyskunta vaikuttavat elinvoimaan ja vetovoimaisuuteen kiteyttämällä ajatusta elinvoimaisesta kunnasta. Sen sijaan sosiaaliset tavoitteet jäävät kuntien strategioissa vähemmälle huomiolle tai maininnaksi kuntalaisten hyvinvoinnin lisäämisenä peruspalveluiden kautta. (Hirvonen, Kahila & Saukkonen 2016, 9-10; Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 25.)

Suomen Kuntaliitto on myös havainnoinut kuntien seudullista toimintaa ja sen vaikuttavuutta elinvoimaan. Kuntien seudullinen yhteistyö on keino, jolla aluetta pyritään vahvistamaan yhteisten intressien pohjalta. Seuduilla, joilla on tapahtunut kuntaliitoksia, ovat yhteen liittyneet kunnat muuttaneet seudun kilpailuasemaa voimakkaasti, kuten Jyväskylän seudulla Jämsän ja Äänekosken liittyttyä Jyväskylään ja Muuramen sekä Laukaan jäädessä omiksi seudullisiksi toimijoiksi. Tällöin keskustaajungin vahvempi elinkeinopolitiikka näkyy seudulla vahvempina vyöhykkeinä. Edellä mainittujen lisäksi Kuntaliitto on nostanut esiin elinvoimaisuutta lisäävästä sosiaalisesta pääomasta. Kunnassa, jossa on sosiaalista pääomaa, toimii aktiivisesti kuntalaisten lisäksi yrityksiä, yhdistyksiä ja järjestöjä. Sosiaalisen pääoman hyödyntämisessä kunnan tulee luoda pohjaa vuorovaikutukselle sekä luottamukselle. (Hirvonen, Kahila & Saukkonen 2016, 7; Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 25.)

Elinvoima edellyttää kunnalta omassa toiminnassaan joustavuutta, uudistumiskykyä ja kehittämisotetta. Kunnan on kyettävä sopeutumaan toimintaympäristön muuttumiseen ja korostettava omia vahvuuksiaan. Oleellista on myös, että kunnassa tehdään tietoisesti työtä elinvoiman eteen. Tämä tulee

käsittää koko organisaation leikkaavaksi kokonaisvaltaiseksi toiminnaksi, jossa onnistuminen edellyttää tietoista päätöksentekoa, tahtotilaa, työkaluja sekä laajaa sitoutumista. Laajempi ymmärrys kunnan elinvoimapolitiittisesta toiminnasta haastaa myös kuntien yhteisten elinkeinoyhtiöiden toimintareviiriä. Kuntien elinkeinotoiminta on kehittymässä laajemmin kuntien elinvoimatoiminnaksi, jossa huomio ei keskity ainoastaan elinkeinopolitiikkaan. (Hirvonen, Kahila & Saukkonen 2016, 10; Sallinen 2011, 3, 11.)

Sallinen (2011, 4-10) on koonnut hyvin kriteerejä tavoitellulle ja vetovoimaiselle kunnalle. Vetovoimainen kunta on eräs keskeisimmistä kuntien pyrkimyksistä ja sitä pystytään mittaamaan erilaisten resurssien määrällä. Vetovoivoimaisuus näkyy kuntalaisten määrässä, mitä enemmän kuntalaisia on kunnassa ja mitä sitoutuneempia he ovat kuntaan, sitä vetovoimaisemmaksi kunta voidaan kokea. Kuntalaisten määrällä ja toimivalla huoltosuhteella taataan hyvin rullaavat palvelut sekä muutoinkin kantavan talouden turvin voidaan tehdä kehittämistä ja uudistamista. Monipuolisuus kunnan maankäytössä sekä asuntotarjonnassa auttaa miellyttämään ja houkuttelemaan ihmisiä ja yrityksiä kuntaan. Keskeistä on hallita monimuotoista kokonaisuutta, jotta vetovoimaisuutta ja elinvoimaisuutta syntyy kunnassa.

Elinkeinoelämän tuella kunnassa pyritään lisäämään työpaikkojen määrää, sillä ilman työtä ja työpaikkoja ei ole verotuloja, joilla rahoittaa toimintaa. Vahvalla kuntataloudella pystytään saavuttamaan riittävästi resursseja elinvoiman rakentamiseen. Osaamiseen ja työvoiman määrään kunnassa voidaan vaikuttaa panostamalla alueen koulutustarjontaan, niin että tarjolla oleva koulutus sekä kunnassa toimiva yrityskanta tukevat toinen toisiaan. Myös kunnan oma työvoima on tärkeää. Kunnan palveluiden on vastattava kuntalaisten tarpeisiin. Erilaisilla palveluilla on erilaisia vaikutuksia kunnan elinvoimaan. Palveluilla voidaan lisätä kuntalaisten hyvinvointia, torjua pahoinvointia, tuoda sivistystä ja nostaa osaamisen tasoa sekä antaa kuntalaisilla taitoja oman elämänsä kehittämiseen ja identiteetin rakentamiseen. Ihmisten muodostamissa yhteisöissä syntyy sosiaalista pääomaa, joka on avuksi kunnan kehittämisessä ja elinvoiman rakentamisessa. Vuorovaikutus ja luottamus ihmisten ja eri toimijoiden välillä sekä avoin keskustelu sitouttaa ihmisiä toimintaan ja yhteisiin tavoitteisiin. Näiden välineiden avulla kunnassa pystytään myös tunnistamaan ja keskittymään omiin vahvuuksiin, joiden avulla pystytään kehittämään omasta kunnasta aivan erityinen – jokainen kunta on omanlaisensa ja toimii omanlaisessa toimintaympäristössään. (Sallinen 2011, 4-10.)

Kuva 1; kunnan elinvoiman kokonaisuus (ks. Sallinen 2011, 3.)



Vuonna 2011 Elinvoimainen kunta -keskustelualoitteessa ollut kuva elinvoimaisen kunnan rakennuspalikoista on myös tänä päivänä hyvin paikkaansa pitävä. Nämä erilaiset elementit ovat olleet läsnä suomalaisten kuntien toimintaa jo pitkään, vaikka niiden kytkeytymistä laajemmin elinvoimaisen kunnan käsitteeseen ei olisikaan kunnissa pohdittu strategisena toimintana, vaan kunta olisi mielletty kokonaisuudeksi, joka koostuu erilaisista rajatuista toimialoista.

Elinvoimainen kunta ja siihen rinnastettavat termit ovat kuitenkin nyt olleet kuntien strategisena päämääränä näyttäytyen strategioissa eri tavoin. Tätä elinvoima-strategiaa on kuitenkin hieman leimannut ympäripyöreys. Esimerkiksi Pauni (2012, 17) kirjoittaa siitä, kuinka elinvoimaista kuntaa kohti pyritään strategisten valintojen ohjaamana tavoittelemalla kokonaisuutta, jolla voidaan vastata tulevaisuuden haasteisiin.

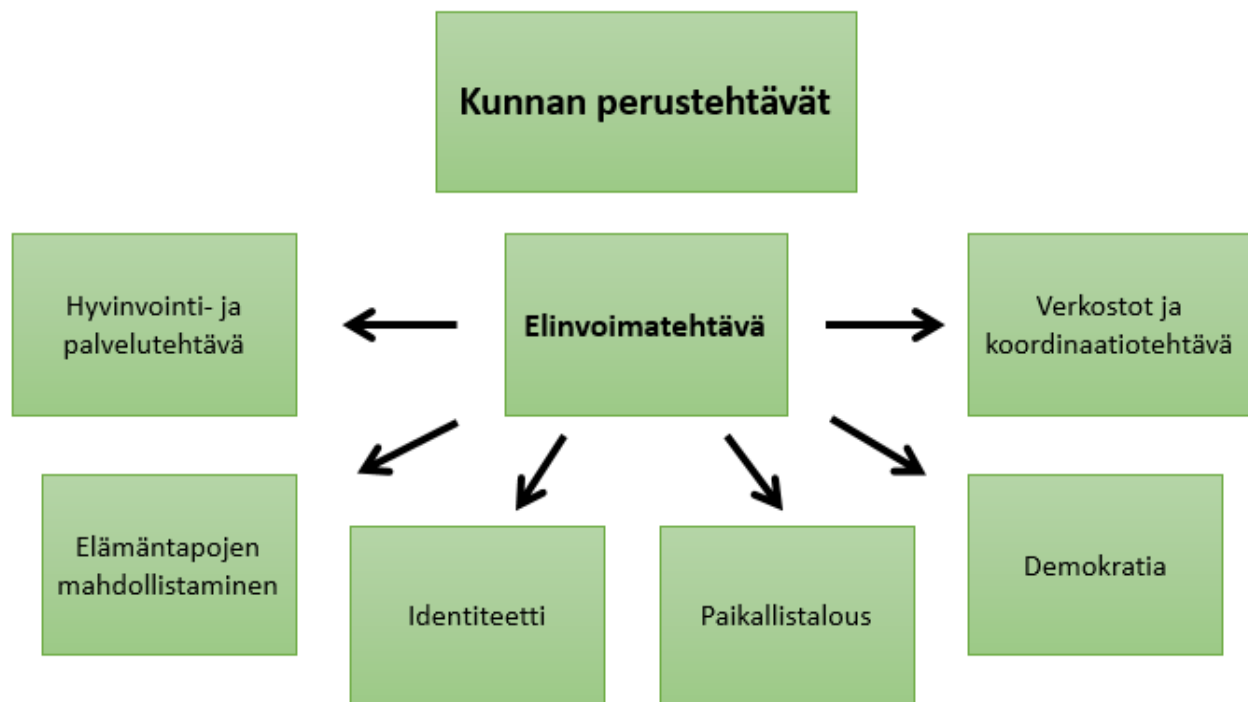
Kunnan monet kasvot

Stoker (2011, 20-23) on hahmotellut paikallishallinnon perustehtäviä. Stokerin määritelmässä paikallishallinnolla on neljä perustehtävää: paikallisen identiteetin ilmentäminen, paikallisen talouskehityksen tukeminen, hyvinvoinnin lisääminen ja erilaisten elämäntapojen mahdollistaminen. Mitä elinvoiman vahvistamiseen tulee, niin näissä kaikissa neljässä tehtävässä voidaan nähdä elinvoimaisuutta tukevia piirteitä. Stokerin kuvauksissa kuitenkin korostui ajatus elinvoiman tukemisesta erityisesti paikallisen talouden kautta elinkeinopolitiikalla. Nämä neljä paikallishallinnon toiminnan tavoitetta ovat nähtävissä ympäri maailmaa hieman eritavoin korostuneina, kuten kunnan tehtävä lisätä hyvinvointia kuntalaisten keskuudessa on maailmanlaajuisesti voitu nähdä erityisesti skandinaavisen kunnan ominaisuutena.

Elinvoimakeskustelu sekä -tutkimus Suomessa ovat yhdistäneet yhteisöistä kumpuavan sosiaalisen pääoman, hallinnon ja muuttuvan toimintaympäristön kannalta merkityksellisen elinkelpoisuuden. Toimintaympäristöltä, ja kunnalta osana sitä, edellytetään joustavuutta mutta myös vakautta taata jatkuvuutta. Verkostot ovat osa kuntien toimintaympäristöä. Ne ovat edellytyksenä uuden tuottamisessa ja toimivat vuorovaikutuksen ja sitoutumisen mittarina. Paananen, Haveri & Airaksinen (2014) määrittivät elinvoimaisuuden sisäsyntyiseksi, paikalliseksi, yhteisöihin ja uudistumiseen liittyväksi asiaksi, mikä mahdollistaa kehittymisen. Elinkelpoisuus, joka on osa tätä elinvoimaisuutta, on puolestaan jotain mikä tulee ulkoapäin, ja jonka mittareilla voidaan mitata elinvoimaa esimerkiksi talouden kestävyuden, toimintakyvyn sekä resurssien valossa. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 27.)

Kunnilla voidaan nähdä olevan erilaisia rooleja ja tehtäviä. Kunnat vastaavat perustoimintojensa hoitamisesta eli lakisääteisten sekä vapaaehtoisten tehtäviensä toteutumisesta kuin myös oman taloutensa kantavuudesta. Toisaalta kunnan roolina vahvasti näyttäytyy paikallisen elämän pyörittämiseen osallistuminen, sillä kunnat voivat asemansa vuoksi edistää alueen kehittymistä ja elinkeinoja sekä työllisyyttä. Nämä mainitut kaksi roolia tukevat ja ovat riippuvaisia toisistaan. Kunnan erilaisiksi perustehtäviksi on voitu hahmottaa jaon neljään eri tehtävään; demokratia-, elinvoima-, koordinaatio- ja palvelutehtävät (Haveri, Airaksinen & Paananen 2013, 15–16, 18-20; vrt. Stoker 2011).

Kuva 2; Kunnan perustehtävät (vrt. Haveri, Airaksinen & Paananen 2013; Stoker 2011).



Kun näitä elinvoiman tekijöitä jaotellaan yksityiskohtaisemmin, jo aikaisemmin mainitun mukaisesti, on syytä kiinnittää huomiota hallintasuhteisiin, joita muodostuu toimijoiden välisissä verkostoissa ja vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutus voidaan nähdä pitkälle mm. viestinnän kautta tapahtuvana toimintana ja vaikuttamisena, jolla luodaan sosiaalista pääomaa, jotain sellaista, mikä on paikallisen identiteetin syntymisen perustana sekä liima-aineeksi yhteisössä. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 17, 48-50.) Vuorovaikutuksen, viestinnän ja verkostojen taustalla on luottamus, jota ilman vuorovaikutus ja verkostot eivät voi toimia eikä viestintä ole uskottavaa (Viinamäki & Katajamäki 2015, 60–65). Kun toimitaan yhdessä verkostossa, ovat avoimuus, uusien toimintamuotojen kehittäminen, uudenlaisten toiminta-alustojen tarjoaminen, vanhojen muurien sortaminen ja tämän kaiken hallinta haasteina tulevaisuudessa kunnilla. Yhteisöllisyyttä voi syntyä erilaisissa piireissä kuntarajoista riippumatta. Kansalaisyhteiskunnan kehittyessä ja muuttuessa täytyy kunnan toimijana olla tästä kehityksestä perillä sekä pyrkiä pysymään kehityksen rattaiden kyydissä.

Hallinnon keinot suoriutua tehtävistään

Mutta millaisia keinoja kunnilla on käytettävissään pyrkiessään toteuttamaan tehtäviään? Stoker (2011, 27-28) on kuvannut paikallishallinnon voivan käyttää pehmeää tai kovaa voimaa ylläpitääkseen toimintansa jatkuvuutta. Kovalla voimalla tarkoitetaan käskyvaltaa sekä kannustimia. Pehmeän

voiman keinoilla puolestaan saavutetaan toivottu päämäärä saamalla muut uskomaan ja jakamaan tarvittava visio. Mitä tulee toiminnan legitimitettiin saavuttamiseen, on käytettävä pehmeää voimaa. Yhteinen identiteettipohja ja arvokenttä luovat sosiaalista pääomaa, jolla pystytään suuntaamaan itseä tulevaisuuteen. Nämä elementit myös tukevat ja tiivistävät yhteisöä. Mitä tulee kunnan tehtävään paikallisen talouden tukijana, on yhdistettävä pehmeää ja kovaa voimankäyttöä. Pehmeillä keinoilla on rakennettava eri toimijoiden välille vuorovaikutusta, jotta alueen sidosryhmät kohtaavat toisensa. Toisaalta hallinnolla on mahdollisuus käyttää taloudellisia kannustimia saavuttaakseen haluamaansa suuntaa. Hyvinvointitehtävässään kunta voi joutua käyttämään kovia keinoja tilanteissa, joissa kuntalaiset eivät itse esimerkiksi kykene ratkaisemaan itseään ja muita koskevia asioita polkematta toisten tai itsensä perusoikeuksia, kuten esimerkiksi sosiaalitoimen tehtäväkentän osalta.

Verkostot ja niissä toimiminen kuuluvat *hallinta*-teoriaan, jota jo luvussa kaksi kuvattiin. Nämä itseorganisoidut mahdollisesti monienkin organisaatioiden yhteiset verkostot toimivat itsenäisesti ja vaihtavat keskenään tietoa saavuttaaksensa yhteisen päämäärän. (Kjær 2004, 3-4; Rhodes 1997, 15.) Verkostot vastustavat hallinnon ohjausta, kehittävät omia toimintatapojaan ja muovaavat ympäristöään. Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin väliset rajapinnat hälventyvät verkostojen myötä lisääntyneen vuorovaikutuksen seurauksena. Nämä verkostojen muodostamat instituutiot ovat usein epämuodollisia ja niiden pohja rakentuu vuorovaikutuksen lisäksi luottamukselle. (Rhodes 2002, 61-63.)

Verkostojen ongelmaksi on huomattu se, että ne pyrkivät herkästi ajamaan omaa etuaan yhteisen hyvän sijasta. Demokratiaongelmaa on pyritty ratkaisemaan keräämällä näkemyksiä yhteisestä tahtotilasta erilaisilta foorumeilta ja siten demokraattisesti saadun legitimitetin nojalla toimimaan verkostoissa. Tällaiseen verkostojen toiminnan legitimitettivajeeseen ollaan päädytty hallinnon uudistamisen kautta, jolloin hajauttamisen trendi on tuonut esimerkiksi palveluja tuottaville tahoille entistä enemmän autonomiaa. Verkostojen hallinnasta ei kuitenkaan nähdä paluuta ennen vallinneeseen hallintotapaan. Poliittisten päättäjien osallistuminen tiiviimmin verkostojen toimintaan tuodakseen yhteiselle tahtotilalle enemmän näkyvyyttä verkostojen tavoitteiden sijaan on ollut eräänä ratkaisuna demokratiavajeeseen. Tämä on kuitenkin osaltaan saanut myös vastustusta, sillä poliitikot ovat myös vain ihmisiä ja ollessaan osana verkostoa, voivat he epäonnistua yhteisen hyvän ajamisessa siinä missä verkosto itsessäänkin. Demokratian parempaan toteutumiseen pyritäessä on perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle nostettu kansan suuntaa-antavia äänestyksiä, joilla on voitu vahvistaa yhteistä tahtotilaa, mikäli erilaiset verkostot uhkaavat heikentää päätöksentekuelinten otetta. (Kjær 2004, 55-56.)

Hierarkkisen järjestelmän erääksi suureksi haasteeksi nousee toiminnan ohjaamisen rajallisuus. Paikallisten monitasoisten rajapinnoilla olevien ongelmien ratkaisemiseksi on täytynyt kehittää muita toimintatapoja hierarkkisten keskusjohtoisesti toteutettujen toimintamallien rinnalle. (Rhodes 2002, 74.)

Verkostojen, markkinoiden ja hierarkioiden moninaisuuden hallinta ja koordinointi mahdollistavat kunnan tehokkaamman toiminnan ja samalla saattavat yhteen erilaisia toimijoita, joilla on yhteisiä päämääriä. Toisaalta lopputuloksena voi olla muutos sirpaleisempaan kokonaisuuteen ja hajaantumiseen. Verkostojen kokoonpanoilla on luonnollisesti paljon merkitystä. Verkostot ovat hyödyksi erityisesti niille, jotka ovat niissä mukana. Toiminnan tavoitteet ja näkökulmat myös rajautuvat osallistujien mielenkiinnon mukaisesti. Vaikka verkostoissa nähdään olevan voimaa, liikkuvuutta ja avoimuutta, on niissä myös omat heikkoutensa. Verkostot ovat sidoksissa tilanteisiin ja niihin henkilöihin, jotka niissä vaikuttavat, jolloin ne ovat hierarkioita vähemmän stabiileja. Ne reagoivat kriiseihin heikommin huonompien konfliktien hallintamekanismien vuoksi sekä ovat epävakaampia toiminnassaan ja pidemmän tähtäimen jatkuvuudessaan. Parhaimmillaan verkostot, hierarkiat ja markkinat tukevat sekä täydentävät toisiaan. (Haveri & Airaksinen 2012, 309; Kjær 2004, 55, 57-58.)

Elinvoiman kehittämistä tapahtuu kunnassa kaikkien perustehtävien kautta, vaikka kuntalaisten näkökulmasta keskeisimmiksi elinvoimaa lisääviksi tehtäviksi nähdään hyvinvointi- ja palvelutehtävät. Näitä ovat Pohjoismaissa tunnetut kuntien järjestämät hyvinvointipalvelut, jotka sekundäärisesti tuottavat myös elinvoimaa. Mahdollistamalla kansalaisten perusasioiden laidan kohtuulliseksi luodaan pohja kaikelle muulle. Tämä tarkoittaa perusturvaa, koulutusta, tarvittaessa edullista asumista, mahdollisuuksia liikkua. Euroopassa erityisesti juuri Skandinavia, Alankomaat, Britannia ja Saksa ovat tunnettuja laajasta hyvinvointiroolistaan, jossa julkisin varoin kustannetaan runsaasti palveluita kaikille kansalaisille. Tämä on osaltaan aiheuttanut haasteita syntyvyyden laskiessa, väestön ikääntyessä ja eliniän pidetessä johtaen huoltosuhteen heikkenemiseen sekä teknologian kehittyessä uudenlaisten hoitojen ja välineiden kallistuessa entisestään. Kuinka tulevaisuudessa nämä palvelut voidaan rahoittaa? (Stoker 2011, 22.)

Kuntien rooli paikallistalouden kehittämisessä on nähty keskeiseksi. Kuntien sivistystyö tukee taloutta, kun koulujärjestelmät tuottavat osaavaa henkilökuntaa alueella toimivien yritysten palvelukseen. Kunnat vastaavat alueensa infrastruktuurista, maankäytöstä ja kaavoituksesta, jolloin kunnat myös vaikuttavat alueellaan toimivien yritysten ja muiden toimijoiden fyysisiin puitteisiin. Näitä ovat sijainti, sähköjakelu, vesi ja viemärit unohtamatta teitä ja muita liikkumisen mahdollistavia elementtejä. Sijainti ja paikallisuus ovat talouden kehittämisessä kovin oleellisia. Kun jotain tuotetaan, on työntekijän, työvälineiden, raaka-aineiden ja varsinaisen tuotteen fyysisesti sijaittava jossain.

Osaamisen ja raaka-aineiden kertyminen jollekin paikkakunnalle voi nostaa myös paikkakunnan mainetta jonkin tietyn alan keskuksena. Paikat, joihin kertyy runsaasti jotain spesifiä osaamista ja toimijoita, ja jotka tätä osaamista käyttävät, muodostavat klustereita, joissa tekijät myös pystyvät helpommin olemaan keskenään vuorovaikutuksessa. Osaamisen klusterit vetävät muita saman alan toimijoita puoleensa herkästi, koska puitteet ovat jo kunnossa. Myös tarvittavat puitteet kehittyvät alueella toimijoiden tarpeiden mukaisesti. Tällaiset paikkakunnat, joilla klustereita on muodostunut voivat hyötyä tästä klusteri-imagostaan. (Stoker 2011, 21-22.)

Onko väliä, mitä muut ajattelevat?

Kunnat ovat olleet vaikuttamassa moniin mittareihin, joilla tarkasteltuna Suomi on yksi menestyneimmistä maista. Hyvinvointi, koulutus ja kilpailukyky ovat kaikki olleet kuntien vaikutuspiirissä. Ihmisten luottamus yhteiskunnan instituutioiden toimintaan on myös yksi menestykseen vaikuttanut tekijä. Tämä on ollut mahdollistamassa toimijoille niin elinkeinoelämän, järjestöjen kuin kansalaisten osalta vakaata ja luotettavaa toimintaympäristöä. Se, että kunnilla on ennen ollut kuntalaistensa luottamus, legitimizeetti toiminnalleen, ei tarkoita, että se olisi ikuisesti säilyvää. Legitimiteetin voi nähdä panos- sekä tuotoskysymyksenä, eli kysymyksenä siitä, mitä legitimiteetin saavuttamiseksi on tehtävä ja mitä sillä saadaan aikaiseksi. (Haveri 2012, 275-285.)

Kunnallisalan kehittämissäätiön mielipidetutkimuksessa selvitettiin kansalaisten luottamusta keskeisiin yhteiskunnan instituutioihin. Mielipidemittauksen mukaan Suomen kansalaisista 70 % luottaa tasavallan presidenttiin, alle puolet eduskuntaan ja kotikunnan päättäjiin vain reilu kolmannes. Luottamus on tärkeä perusta paikallisdemokratialle ja kuntakentän uudistaminen on myös tilaisuus rakentaa luottamusta kunnan ja kuntalaisten välille. (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2014; Sipponen 2016, 25-27.) Kuntaliiton PARAS-uudistuksen tutkimuksissa todetaan kuntapäättäjien kokemuksen omista vaikutusmahdollisuuksista parantuneen tasaisesti vuodesta 1995. Kunta- ja palvelurakennemuutokset eivät myöskään ole muuttaneet päätöksentekoilmapiiriä kunnissa huonompaan suuntaan. (Sandberg 2012, 60, 71.)

Kaupungin maineella voi olla paljonkin merkitystä alueen toimintaedellytyksiin. Ihmisten toiveet asuinpaikkakunnan suhteen voivat olla hyvinkin moninaisia. Jos koetaan, että jokin muu paikka voi tarjota enemmän, valmius vaihtaa maisemaa voi olla hyvinkin herkässä. Mainetekijöiden vaikutus kaupunkien ja kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa on yhä merkittävämmässä roolissa. Toimintaresurssien ollessa rajallisia täytyy kilpailussa hyödyntää kaikkia mahdollisia etuja. Maineteoriana muokailleen hyvä maine voi mahdollistaa menestymisen syklin; kaupunki koetaan vetovoimaisena, jolloin

se on kilpailukykyisempi nyt ja tulevaisuudessa. Vastaavasti huonomaineista paikkaa karttavat niin ihmiset kuin yritykset, jolloin aluetta uhkaa hiljalleen näivettyminen. (Aula, Vehkalahti & Äikäs 2007, 13-17.)

Kaupunkien tulee kehittää omaa mainettaan ja siten vetovoimaansa omista lähtökohdista sekä erityispiirteistä ponnistaen (Aula, Vehkalahti & Äikäs 2007, 16). Tällainen kunnan sisäisesti tapahtuva työskentely oman maineen sekä vetovoiman nostattamiseksi edellyttää kunnalta itsetuntemusta, ketä juuri me olemme. Myös Stoker (2011, 21) hahmotteli paikallisen identiteetin edistämisen paikallishallinnon yhdeksi kulmatehtäväksi. Alueen identiteetti voi nousta siellä asuvien ihmisten kokemuksissa voimakkaammaksi kuin identifioituminen valtioon, jossa alue sijaitsee.

Kuntien palvelujen järjestäminen alueellisesti seuduittain yhteistyössä muiden alueen kuntien kanssa on johtanut myös muiden kuin lakisääteisten tehtävien hoitamisen laajentumiseen kuntarajojen ylitse. Aluekehittäminen ja elinkeinojen kehittäminen ovat näistä esimerkkejä ja usein seuduilla onkin kuntien yhteisiä elinkeinoyhtiöitä. On ymmärretty, että yksittäistä kuntaa ei voida kehittää huomioimatta aluetta, jolla se sijaitsee. Kun kunnat vetävät yhtä köyttä, on niillä aivan erilaisia mahdollisuuksia nostaa alueensa vetovoimaa ja kilpailukykyä sekä kehittää toimintaympäristöä palvelemaan paikallisia toimijoita. (Aula, Vehkalahti & Äikäs 2007, 17)

Maine syntyy vuorovaikutuksen kautta. Kun eri organisaatiot ja niiden sidosryhmät kohtaavat, ne tuovat kohtaamiseen mukanaan paljon itsestään. Organisaation kulttuuri, arvomaailma, tietämys ja osaaminen näkyvät toiselle osapuolelle. Näistä muodostuu mielikuvia, jotka rakentavat maineen. Maine on suhtautumista. (Aula, Vehkalahti & Äikäs 2007, 20.)

Maineen, vetovoiman ja kilpailukykyyn parantamisessa kunnan viestintä on ehdottoman tärkeä keino. Elinvoimainen kunta ei näyttäydy muille sellaisena ilman siitä onnistunutta viestintää. Hyöty alueen elinvoimaisuudesta syntyy vasta silloin, kun joku muu myös tietää siitä. Tätä voidaan toteuttaa monenlaisien viestikanavien kautta ja monipuolisesti viestien. Perinteinen markkinointi ja tiedottaminen kuuluvat myös viestinnän keinoihin, mutta elinvoimaisuudesta voidaan viestiä muillakin tavoilla. Viestintää on kaikki informaation tuottaminen ja jakaminen, jota tapahtuu kaikissa kohtaamisissa ja onnistumisissa, joista tieto kirii eteenpäin niin puskaradion kuin virallisempienkin kanavien kautta. Mielikuvat ja tunteet, joita ihmisissä syntyy ovat viestinnän pohjana. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 79-81.)

Myös sillä, mitä muut ajattelevat kunnasta organisaationa merkitsee. Organisaation toimivuus vaikuttaa kunnan toimintaan ja sen houkuttelevuus vaikuttaa pätevien työntekijöiden saantiin kunnan palvelukseen. Ja mikäli kunnan työntekijät viihtyvät töissä ja ovat motivoituneita, myös työn tulokset

ovat parempia. Organisaation toiminta tutkitusti vaikuttaa henkilöstön hyvinvointiin, suoriutumiseen ja toiminnan tuloksellisuuteen (Simola & Kinnunen 2005, 126-129). Toimivassa organisaatiossa edistetään henkilöstön hyvinvointia, suoriutumista, toiminnan tuloksellisuutta ja selviydytään toimintaympäristön muutoksista samalla ylläpitäen toiminnan kannattavuutta. Tällaiselta organisaatiolta löytyy yhteiset arvot, visio ja strategia, jotka ohjaavat kaikkien organisaation jäsenten toimintaa. Johtajuus on keskeinen elementti, jota organisaatiosta tulee löytyä, jotta arvot, visio ja toiminnan päämäärät välittyvät henkilöstölle. Hyvä johtajuus tukee työntekijöiden motivaatiota ja sitouttaa henkilöstöä organisaatioon. Johtamiskäytännöissä tulisi yhdistyä niin asioiden kuin ihmisten johtaminen. Myös organisaation rakenteen on oltava mahdollisimman tarkoituksenmukainen. Toimintakäytännöt ja järjestelmät tukevat henkilöstön työskentelyä ja tuovat siihen lisäarvoa. Organisaatiossa ja sen yksiköissä vallitseva ilmapiiri on kuitenkin yksi keskeisimmistä organisaation toimivuutta kuvaavista tekijöistä. Hyvän ilmapiirin tekijöitä ovat työntekijöiden välinen luottamus, kollegoiden keskeinen tuki, yhteistyö ja moraalit, ristiriitojen käsittely rakentavasti ryhmässä sekä ryhmän kiinteys ja keskinäinen yksimielisyys. (Simola & Kinnunen 2005, 132-137.)

Aktiivinen kunta

Yleisesti muutokseen on erilaisia suhtautumistapoja. Muutosta voidaan torjua ja kieltää, tuleva muutos voidaan tiedostaa ja jäädä passiivisena odottamaan, että se saavuttaa meidät tai sitten muutos voidaan hyväksyä ja itse pyrkiä muuttumaan. Toimintatavoista voidaan erottaa kaksi erilaista suuntaa, jotka ovat reaktiivinen ja proaktiivinen. Reaktiivinen suhtautumistapa perustuu ajatukseen, jossa omat vaikutusmahdollisuudet tulevaa kohden nähdään vähäisinä ja omaa toimintaa sopeutetaan sen mukaisesti mitä suuremmat tapahtumankulut eteen tuovat. Ympäristöön reagoidaan. Proaktiivisuus on vastakkainen malli reaktiivisuudelle. Siinä keskeinen painopiste on toimijassa itsessään, joka valitsee ja tekee itse tulevaisuutensa. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 66.)

Aktiivisuus kunnassa kattaa myös aktiivisuuden kuntalaisissa. Aktiiviset kuntalaiset ja yhteisöt, joita kunnassa toimii, ovat perusta laajemmalle ajatukselle aktiivisesta kunnasta. Kuntalaisten ja yhteisöjen osallistuminen kunnassa paikalliseen keskusteluun, toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon vahvistaa kunnan demokratiaa ja lisäksi parantaa demokratian eli kunnallisen päätöksenteon laatua. Kuntalaisten oma osaaminen paranee, kun he hoitavat omia asioitaan ja osallistuvat yhteiskunnan kehittämiseen sekä kunnan toiminnan legitimeettiä lisää suurempi osallisuudentaso ja siten laajempi hyväksyntä toiminnalle. Tässä keskiössä on juuri kunnan ja sen kuntalaisten välinen vuorovaikutus, josta itsehallinto ammentaa voimansa ja demokratia kumpuaa. Kunnanvaltuusto sekä -hallitus ovat osa tätä vuorovaikutusta. Näiden lisäksi aktiivisessa kunnassa on lisääntyvissä määrin myös muun

muotoista vuorovaikutusta kunnan ja sen kuntalaisten välillä. Aktiiviset ihmiset kaipaavat erilaisia foorumeja, joilla he voivat osallistua ja vaikuttaa. Myös aktiivinen kunta tarvitsee tällaisia foorumeja, se saa pontta toiminnalleen sekä vastapainoa asiantuntijaorientoituneisuudelle. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 76-78.)

Osallistavasta toimintakulttuurista on puhuttu kunnissa jo hyvin pitkään, mutta se ei todellisuudessa kuitenkaan ole juurtunut syvälle osaksi hallintokulttuuria. Tilauksesta huolimatta tällainen uusi toimintakulttuuri ei oikein ole päässyt puheista teoiksi. Mahdollisia syitä voidaan havaita monia; osallistaan tällaisiin uudenlaisiin demokratian muotoihin ei tunnuta uskovan tai niitä ei osata oikein arvioida. Ongelmia on myös vallan jakautumisessa, ja siitä luopumisessa. Kuntien asiantuntijat ja poliitikot voivat olla haluttomia jakamaan heille annettua valtaa. Tämän lisäksi, vaikka osallistavalla toimintakulttuurilla juuri pyritään kuulemaan yhä useampien näkemyksiä ja ajatuksia, voidaan uhkaksi kokea laajemman ja hajanaisemman näkemyskentän pirstaloiva vaikutus päätöksenteon tietopohjalle. Mitä useampia näkemyksiä on siitä, millainen kunnan tulisi olla, voi haastaa päätöksentekoprosesseja. Se millainen tieto arvotetaan tarpeelliseksi ja riittäväksi päätöksenteon pohjalle voi olla ristiriidassa toimintakulttuurin uudistamisen kanssa. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 76-77.)

Kunnan elinvoiman kehittämisessä keskeiseksi on nähtävissä kunnan oma strateginen toiminta. Visio siitä, missä ja millainen kunta tulee tulevaisuudessa olemaan, ohjaa kunnan toimintaa myös sen elinvoiman kehittämisessä. Vision sekä strategian suunnittelu ovat kunnan omaa aktiivista toimintaa, jolla tähdätään joltain tietynlaiseen päämäärään kohti, jota varten kunnan täytyy tehdä valintoja. Vaikka kinn kunnan toimintaan vaikuttavat kunnasta riippumattomat muutokset sen toimintaympäristössä, joihin kunta pääsääntöisesti pystyy vain mukautumaan ja muutoin reagoimaan, on merkityksellisimpiä ne kunnan omat toimet sekä proaktiivinen suhtautuminen tulevaa kohden. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 66-68.)

Elinvoimaa edistettäessä kunnan toiminnassa ja sen strategisissa valinnoissa suuri painoarvo on sillä, kuinka kunta on kykeneväinen muuttamaan itse itseään, miten se arvioi ja haastaa omia metodejaan ja toimintatapojaan. Kunnan keksiessä itsensä uudestaan voidaan puhua yleisesti kuntayhteisön ominaisuuksista, uudenlaisten valintojen tekemisestä, selviytymiskeinosta tai kunnassa vallitsevasta yrittäjämäisestä asenteesta, jonka ajamana uusia toimintatapoja ja kehitysideoita syntyy. Itsensä uudistaminen edellyttää itsensä ja toimintansa arviointia. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 74.) Kunnilta ylipäätään vaaditaan uudistumiskykyä, joka edellyttää organisaatiolta dynaamisuutta (Aula, Vehkalahti & Äikäs 2007, 17).

Yhteisön voima

Kunnat sekä yhteisöt, joista kunnat muodostuvat, ovat keskenään hyvinkin erilaisia sekä moninaisia. Näitä eroja syntyy useiden ulkoisten tekijöiden, kuten sijainnin, koon, elinkeinojen ja niiden historian sekä väestörakenteen kautta. Yhteisöjen kehittymiseen vaikuttaa näiden ulkoisten tekijöiden lisäksi sisäiset tekijät. Kuten se, millaisia ihmisiä yhteisöissä on. Kehitystä kun syntyy kehittäjäihmisten kautta. (Kuisma & Mäkelä 2015.)

Organisaatioiden ja verkostojen menestyksen tekijöiksi on nostettu sosiaalisia tekijöitä, jotka tukevat vuorovaikutusta, millä taas voidaan tehostaa tavoitteiden toteutumista. Erilaisia sosiaalisia tekijöitä voidaan määritellä aineettoman pääoman käsitteillä, kuten inhimillinen, osaamis- ja kulttuurinen pääoma, jotka ovat sosiaalisen pääoman lähikäsitteitä. Näiden avulla on pystytty selittämään yksilöiden, yritysten ja organisaatioiden eroja toimintakyvyssä ja kehittämisessä aineellisten ja yksilöllisten tekijöiden lisäksi. (Ruuskanen 2003, 56-57.)

Ketteryys yhteisöissä tuo välineitä selvittää vastoinikäymisistä ja yllättävistä tilanteista kääntämällä ne vahvuuksikseen. Ketterät yhteisöt ovatkin avoimia niin hyvälle kuin huonommillekin sattumille siinä missä yhteisöt, jotka pyrkivät hallitsemaan vahvasti ympäristöään tahtoessaan sulkea huonot sattumat pois sulkevat myös hyvät sattumat ulkopuolelleen. Ketterät toimijat ovatkin parempia kohtaamaan muutoksia. (Jungner 2014, 47-49.)

Sosiaalisen pääoman on todettu lisäävän kunnassa elinvoimaisuutta (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 25). Yhteisöjen muodostamien sosiaalisten verkostojen voimavarana toimii keskinäinen luottamus ja normit, jotka ohjaavat verkostojen toimintaa. Näiden ihmisten välisestä kanssakäymisestä syntyy yhteisölle sosiaalista voimavaraa. (Isakka 2004.)

Putnam (1993) on määritellyt sosiaalisen pääoman ominaisuudeksi, joka yhteisöllä on. Ihmiset, jotka ovat keskenään kanssakäymisessä, luottavat toisiinsa ja siten ovat sitoutuneita yhteisöön sekä ovat vallitseviin instituutioihin, pystyvät hyödyntämään sosiaalisen pääoman tuomia etuja. Putnamin tutkimuksissa on osoitettu, että yhteisöt, joissa sosiaalista pääomaa on, ja jotka aktiivisesti haluavat tehdä yhdessä ja vaikuttaa ympäristöönsä, tukevat samalla paikallishallinnon toimintaa. Putnam on jakanut sosiaalisen pääoman käsitteenä kahtia siten, että sosiaalinen pääoma yhdistävässä mielessä toimii yksilöiden välisissä suhteissa ja sitovassa mielessä vaikuttaa ryhmäidentiteetin muodostumiseen. (Isakka 2004; Putnam 1993.)

Sosiaalisen pääoman yhdistäminen paikallisyhteisöjen toimintaan on nähty tapahtuvaksi talouden ja kulttuurin globalisoitumisen myötä. Tällöin paikallisten sosiaalisten toimintojen on nähty korostavan

läheisiä luottamuksellisia suhteita ja sosiaalisia verkostoja. Näillä on ollut myös taloudellista merkitystä. Sosiaalisen pääoman syntyminen edellyttää luottamuksellista pohjaa. Tämä tarkoittaa luottamusta niin ihmisten välillä, instituutioiden välillä kuin ihmisten luottamusta instituutioihin. (Ruuskanen 2003, 58-59.)

Resurssit toiminnan lähtökohtana

Edellä tässä luvussa on käsitelty ja kuvattu niitä tekijöitä, jotka yhdessä rakentavat elinvoimaista kuntaa. Kuten jo todettu, elinvoimakeskustelu on lähtenyt liikkeelle elinkeinopolitiikasta, ja on sittemmin alkanut laajentua elinvoimaisuuden tavoitteisiin, mutta ei oikein ole vielä ole saavuttanut sitä pistettä, jossa kuntakentällä laajasti hahmotettaisiin se kokokuva, jossa elinvoimaisuuteen tulee tähdätä koko kuntaorganisaation toiminnalla kokonaisvaltaisesti. Elinkeinopolitiikan ohella kunnissa on havainnointu erilaisia kunnan resursseja, joiden avulla kunnan elinvoimaisuutta on voitu mitata. Tässä luvussa on käsitelty näitä resurssitekijöitä melko vähän, sillä olen pyrkinyt korostamaan niitä muita tekijöitä, jotka ovat olleet kuntapäätäjien elinvoimapohdintoissa vähemmän tiedostettuina elinvoimatekijöinä. Kuitenkaan nämä helpommin mitattavat resurssitekijät eivät ole vähemmän tärkeitä, vaan ne ovat kunnan elinvoiman rakentamisessa toiminnan lähtökohtana.

Kunnan tulee olla tietoinen omista resursseistaan. Resurssit määrittävät kunnan vahvuuksia, heikkouksia, toiminnan mahdollisuuksia ja uhkia. Resursseilla on määriteltävissä se, kuinka elinkelpoinen kunta on. Resurssit kertovat paljon kunnan sen hetkisestä tilasta ja toimivat siten lähtökohtana kunnan kehittämiseksi. Kuitenkaan pelkkien resurssien tarkastelu ja niiden kehittäminen eivät yksinään tee kunnasta elinvoimaisempaa. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 16.)

Kunnan toiminnan peruspilarina usein nähdään kantava kuntatalous. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan rahat riittävät sen menoihin pitkällä aikavälillä. Kunnan talous pyörii toimeksiantotalouden mukaisesti, eli kunta järjestää erilaisia asioita kuntalaisilleen näiltä kerätyillä rahoilla. Taloudenhoidossa pyritään tasapainoisuuteen, mikä tarkoittaa sitä, että kunnan saamien tulojen tulee kattaa menot, jotta toimintaa voidaan jatkaa pitkällä tähtäimellä. Kunnalle muodostuu menoja sille kohdistuvien laajojen palveluntarpeiden kautta. Kunnan taloudelle on tyypillistä ristiriita menojen ja tulojen tasapuolisuudessa, sillä menoja syntyy aina enemmän kuin minkä tuottamiseen resursseja riittää. (Meklin 2002, 17-35; Sinervo & Meklin 2017, 69-72.)

Elinkelpoisuutta parantaviksi resursseiksi katsotaan kuntien kyvykkyys selviytyä tehtävistään sekä kunnan talouden kantavuus kokonaisuudessaan. Kuntalaiset itsessään ovat yksi kunnan resursseista. Väestönkehityksen suunta hyvää huoltosuhdetta kohden on keskeinen resurssi, jonka avulla pystytään

tukemaan kuntatalouden kantavuutta. Täten osaava työvoima ja aktiivinen elinkeinoelämä alueella ovat myös kunnan elinkelpoisuutta lisääviä tekijöitä. Kunta kykenee vauhdittamaan tätä johtamisella ja omalla elinkeinopolitiikallaan. Kunnan infrastruktuuri luetaan myös kunnan resurssiksi. Se, kuinka yhdyskuntarakenteet ovat suunniteltu kunnassa, ja kuinka esimerkiksi liikenneyhteydet toimivat, ovat keskeisiä elinkeinoelämää tukevia keinoja niin yritysten toiminnan kuin työvoiman kannalta. (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 32.)

Elinvoimaisuuden ymmärtäminen kunnan toiminnan tuloksena

Elinvoimaisuus terminä on tullut viime aikoina suorastaan muodikkaaksi puhuttaessa kuntien tehtävistä. Mielestäni tämä kertoo kehityksestä, jossa kuntaa on alettu hahmottamaan laajasti elinvoimansa edistäjänä ja rakentajana, ja joka voi tähän tehtävään käyttää monipuolisesti erilaisia keinoja. Elinvoimaisesta kunnasta on täten alettu keskustella monilla eri tasoilla niin keskushallinnossa kuin paikallisesti kunnissa sekä monissa kuntien kanssa toimivissa tahoissa, kuten Suomen Kuntaliitossa.

Tutkittaessa kuntapäätäjien näkemyksiä siitä, miten kunnan elinvoima rakentuu, tulee ymmärtää mistä termissä on kyse. Elinvoimainen kunta on laaja kokonaisuus, joka koostuu osittain kaikilta kunnan toiminnan sektoreilta sekä konkreettisesti kunnan ominaisuuksista, sen erityispiirteistä ja sen asukkaista.

Elinvoimaisella kunnalla on toimintansa lähtökohtana riittävästi resursseja. Sillä on siis talous kestäväällä pohjalla, sopivaa väestöpohjaa, jossa on työssäkäyviä riittävästi veronmaksajina ja kunnan puitteet infrastruktuurin osalta kunnossa. Väestö on osaavaa, jolloin elinkeinoelämä hyötyy tästä hyvin työvoiman saajana. Kunnan taluspohja ja väestö ovat sidoksissa kunnan palveluntuotantoon; hyvällä taluspohjalla voidaan tuottaa kunnallisia palveluita, joita kunnan väestö käyttää ja maksaa verojen ja käyttömaksujen kautta.

Kuntalaiset ovat kunnan voimavara. Yhteisöissä sosiaalisissa verkostoissa syntyy sosiaalista pääomaa, joka tukee paikallishallintoa osallistuvan ja aktiivisen väestön voimin. Tämä myös tukee paikallisidentiteetin muodostumista ja sitoo kuntaa ja sen kuntalaisia toisiinsa. Identiteetti luo paikasta mielikuvia ja rakentaa kunnan mainetta. Myönteinen maine lisää kunnan vetovoimaa vetäen puoleensa ulkopuolelta ihmisiä ja toimijoita. Hyviä vuorovaikutustaitoja vaaditaan kunnalta, jotta se pystyy rakentamaan luottamuksellisia suhteita verkostojensa jäseniin, kehittämään mainettaan ja imagoaan myönteiseksi sekä kiinnostavaksi osaten korostaa vahvuuksiaan. Hyvä viestintä on kunnan työkaluna arvokas, tiedon liikkuminen kunnassa ja kunnasta ulospäin vievät kuntaa eteenpäin ja tukevat sen toimintaa.

Elinvoimainen kunta kattaa laajan kokonaisuuden, jossa kunnan kaikki toimialat osallistuvat tämän yhteisen päämäärän saavuttamiseen. Elinvoimaisen kunnan rakentamisessa keskeistä onkin tämän kokonaisuuden hallinta ja johtaminen.

Ymmärrys elinvoimaisen kunnan merkityksistä on tämän tutkimuksen teossa tukenut ja auttanut tutkimuksen aineiston analysointia. Aineiston ollessa laaja ja sisältäessä monenlaisen kirjon asioita, joita kuntapäättäjät ajattelevat kuntien tulevaisuudesta, on ymmärrys elinvoima-termistä lähtökohtana analysointityölle. Myös tämän tutkielman lukijalle elinvoiman teoreettisempi avaaminen ennen empirian käsittelyä on lukemiselle avuksi.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa kuvaan tutkimuksen toteutusta sekä hahmotan tutkimustani osana muuta tutkimuskenttää. Tutkimukseni on laadullinen tutkimus ja sen tavoitteena on kuvata ja ymmärtää tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Ihmisten antamien merkityksien ja näkemysten taustalla ovat aina heidän subjektiiviset kokemuksensa, jotka muovaavat näitä näkemyksiä. Myös omat näkemykseni vaikuttavat tekemieni tulkintojen taustalla. Tutkimus on rakentunut vaiheittain teoriasidonnaisen sisällönanalyysin kautta. Tutkimuksen asettelu on tapahtunut aineistoon tutustumisen jälkeen. Aineistosta esiinnoussut näkökulma – elinvoima – ohjasi tutkimuksen aineistoon tarkempaa tutustumista ja varsinaisten tutkimuskysymysten asettelua. Analyysi on syntynyt teoriasidonnaisesti ja tutkimuksen teoreettinen viitekehys on rakentunut aineistosta esiin tulleiden teemojen ympärille niin, että teoria on tukenut analyysin etenemistä. Analyysin ja teoreettisen osan kirjoittaminen tapahtuivat käytännössä lähes samanaikaisesti niin, että analyysi- ja teoriaosiot tukivat toinen toisiaan.

Aineiston kuvaus

Tutkimuksen aineisto kerättiin kolmenkymmenen suomalaisen kunnan luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta. Aineistonkeruu tapahtui Kuntaliiton Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen -projektin 2015-2016 verkostokuntien työpajoissa ja seminaareissa. Tässä tutkielmassa käytän Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen -projektista lyhennettä USO-projekti. Kuntaliiton lisäksi USO-projektiin osallistuivat FCG sekä Tampereen yliopisto. Tampereen yliopiston roolina oli tutkimuksen kuljettaminen, seminaaripäivien ja työpajojen organisoiminen, aineistojen analysointi ja tyypittely, joista sitten yhteistyössä Kuntaliiton ja FCG:n kanssa muodostettiin lopputuloksia. Tampereen yliopiston panoksesta vastuussa olivat professori Arto Haveri ja yliopistonlehtori Jenni Airaksinen. Oma roolini aineistonkeruussa näkyi myös Tampereen yliopiston tuotoksissa. Suoritin huhti-kesäkuussa 2015 harjoittelun Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa, jolloin toimin Arto Haverin ja Jenni Airaksisen alaisena. USO-projekti oli harjoitteluni aikana suurin yksittäinen osuus työstäni. Osallistuin USO-verkostokuntaseminaareihin, joissa työpajojen kautta kerättiin USO-aineistoa. Toimin työpajoissa kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista koostuvien ryhmien fasilitaattorina sekä kirjasin muistiinpanoja ja aineistoa ylös. Työpajoista kerätty aineisto analysoitiin ja luokiteltiin Tampereen yliopistolla, johon myös itse osallistuin. Näiden jaotteluiden pohjalta rakennettiin erilaisia tulevaisuuden kuntien skenaarioita.

Tässä USO-aineistossa on laajasti kolmenkymmenen erilaisen kunnan luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden pohdintoja oman kunnan nykyisestä tilanteesta ja toimintaympäristöstä sekä tulevaisuudesta, erilaisten tulevaisuuden kehitysskenaarioiden mahdollisuuksista erilaisista näkökulmista sekä siitä kuinka ulkopuoliset vaikuttimet tulevat vaikuttamaan oman kunnan toiminnan edellytyksiin. USO-aineistojen kerääminen ja analysointi Kuntaliiton tarpeisiin tapahtui lähtökohtaisesti eri kuntakokoihin lajittelun pohjalta, niin että pienistä ja keskisuurista kunnista sekä suurista kaupungeista on kerätty omat aineistot. Tätä kokoon perustuvaa jaottelua on käytetty USO-projektissa, jotta se antaisi mahdollisimman hyvin vertailtavaa tulosta verrokkiryhmien käyttöön. Tässä tutkimuksessa tämä aineiston kokoperustainen jaottelu on poistettu. Tutkielmassa tyypittely on tehty elinvoiman näkökulmasta, niin että tarkastellaan sitä, miten kunnat, koosta riippumatta, näkevät tulevaisuuden painopisteet ja mahdollisuudet.

Tämä opinnäytetyö tulee tuottamaan USO-projektin rinnalle projektiin osallistuneilta kunnilta kerätyistä aineistosta tarkempaa tieteellistä ja laajemmin teoriaan sidottua tietoa sekä näkemystä kuntien elinvoiman ja sen johtamisen merkityksestä tulevaisuudessa kuntien toiminnan tueksi.

USO-aineistot kuvaavat hyvin sitä, millaisiksi tällä hetkellä 30:ssä Suomen kunnassa koetaan oman toiminnan uhkakuvat ja mahdollisuudet. Tämä pitää sisällään myös kuntapäättäjien kokemuksia siitä, mitä tulevaisuus voisi tuoda tullessaan, millainen vaikutus tämän hetkiselä toimintaympäristöllä ja sen ennakoitavissa olevalla muutoksella tulee olemaan kunnille. Näitä tarkastelemalla sekä analysoimalla voidaan havaita yhdistettäessä tämän hetkiseen muuhun yhteiskunnalliseen kehityskulkuun potentiaalisia tulevaisuuden näkymiä. Tämä tutkielma tulee tässä kontekstissa tarkemmin käsittelemään kuntien tulevaisuutta ja mahdollisuuksia kehittää omaa toimintaa omien kokemusten pohjalta elinvoiman ja sillä johtamisen näkökulmasta.

Tutkimus toteutetaan aineistoanalyysinä analysoimalla huolellisesti kaikki tämän 2015–2016 kauden USO-kuntavertaiset työpajojen tuottamat alkuperäiset aineistot kiinnittäen huomioita siihen, kuinka elinvoimasta puhutaan ja miten se ymmärretään. Tämän pohjalta voidaan peilata löydöksiä elinvoimasta jo olevaan tutkimukseen ja tietoon. Tämän pohjalta voidaan havaita, että puhuvatko tämän päivän kuntapäättäjät elinvoimaa käsitelleessään ”oikeista asioista”.

Aineistonkeruu

Tutkimukseni on toteutettu laadullisena tutkimuksena ja sen aineistonkeruu on tapahtunut eräänlaisen ryhmäkyselyn avulla sekä hyödyntäen joitain muita USO-projektiin liittyviä dokumentteja. Kyselyn käyttäminen aineistonkeruumetodina on ollut tässä yhteydessä luontevaa. Haluttaessa tietää, mitä jostain asiasta ajatellaan tai miten se nähdään, on järkevintä vain kysyä. Tässä toteutettu ryhmäkysely sai osaltaan myös haastattelun piirteitä. Haastattelujen hyötynä kyselyyn verrattuna on niiden joustavuus. Haastattelussa voidaan toistaa kysymys, helpommin välttää väärinkäsityksiä sekä tarkentaa kysymystä, jotta vastaajat kykenevät vastaamaan mahdollisimman asianmukaisesti. Tämä puoli haastattelun mahdollisuuksista toteutui ryhmäkyselyjä täyttäessä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 73-75.)

Työpajoihin ja seminaareihin osallistuneet kuntapäättäjät jaettiin pienempiin ryhmiin. Jokaisella ryhmällä oli fasilitaattori, joka ohjasti ryhmää, osallistui keskusteluun ja pystyi johdattelemaan sitä aiheeseen, mikäli ryhmän fokus harhaili. Fasilitaattorin rooliin kuului myös ryhmän havainnointi ja omien muistiinpanojen kirjaaminen kyselyn tuloksien tueksi. Tämä havainnoin mahdollisuus, joka yleensä on haastattelun etuna, tuli näin kyselyn tueksi. Täten näkisin myös, että dialogin käyttö on ollut osana aineistonkeruuta. Ryhmien sisäinen sekä fasilitaattorin kanssa käyty keskustelu ennen kyselylomakkeisiin vastaamista on osaltaan hyvinkin paljon auttanut kaikkia osapuolia ymmärtämään paremmin toisiaan. Parhaimmillaan ryhmien ja ryhmiä ohjaavan fasilitaattorin välillä oli aktiivista keskustelua aiheesta. Fasilitaattorit toivat keskusteluihin omia näkemyksiään ja oleellisia huomioita, jotka ryhmältä saattoivat jäädä huomiotta muuten. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 76, 80-82.) Näiden monia näkökulmia esiintuoneiden keskustelujen jälkeen ryhmä kirjasi parhaimmat esiin tulleet asiat kyselylomakkeisiin. Nämä kyselylomakkeet, fasilitaattoreiden kirjaamat muistiinpanot sekä näistä jalostetut materiaalit muodostivat tämän tutkimuksen aineiston.

USO-työpajoihin osallistuneet kuntapäättäjät jakaantuivat 5-10 henkilön ryhmiin, niin että yhdessä ryhmässä oli ihmisiä mahdollisimman monesta eri kunnasta. Ryhmille annettiin työpajojen alussa alustukset aiheista sekä kuvattiin erilaisia näkökulmia, joista eri tehtäviin tulee vastata. Tämän jälkeen ryhmissä käytiin tehtävä vielä läpi, jota seurasi keskustelua ja pohdintaa aiheesta. Lopuksi ryhmä kirjasi keskustelun tuloksena syntyneet vastaukset valmiille lomakkeille.

Ensimmäisissä aineistonkeruutyöpajoissa keväällä 2015 kyseltiin kuntapäättäjien näkemyksiä erilaisista tulevaisuuden kuntien skenaarioista, millaisia tehtäviä kunnilla tulee tulevaisuudessa olemaan, millaiset hallintasuhteet tulevat korostumaan ja mitä kuntajohtamiselta tarvitaan. Tästä kerätystä aineistoista luokittelun ja teemoittamisen kautta syntyi kaikille kolmelle eri kuntakoon mukaiselle ryh-

mälle neljä erilaista tulevaisuuden kunnan skenaariota. Näitä skenaarioita vielä täydennettiin seuraavissa työpajoissa, joissa vastaavissa ryhmissä pohdittiin tarkemmin erilaisia esitettyjä tulevaisuuden skenaarioita sekä sitä millaiset asiat korostuvat kussakin suunnassa.

Syksyllä 2015 USO-verkostoseminaareissa aineistoa kerättiin myös ryhmissä täytettävillä kyselyillä. Näiden seminaarien alla oli hallituksen uudistusreformista tullut tietoon laajemmin mitä sosiaali- ja terveydenhuollon, tulevaisuuden kuntien ja itsehallinnollisten maakuntien osalta on suunniteltu. Tässä kuntapäätäjien työpajassa käsiteltiin siis kuntien tulevaisuutta ilman sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuuta sekä suhteessa tähän väliportaahan hallintoon, itsehallinnollisiin maakuntiin. Näistä kyselyjen tuloksista muodostui erilaisia painotuksia siitä, mitkä kuntien tehtävistä ovat merkittäviä ja mihin tulee varautua entisestään.

Menetelmänä sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on hyvin perinteinen analyysikeino ja sitä voidaan käyttää yksinään tai osana jotain muuta metodologiaa analysoitaessa kirjoitettua, kuultua tai nähtyä sisältöä. Metodilla pyritään kuvaamaan tutkittavaa ilmiötä tiiviisti. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93, 105.) Sisällönanalyysin haasteena voidaan nähdä sen mahdolliset ongelmat johtopäätösten tuottamisessa; metodi on hyvä aineiston analysoinnissa ja sen avulla voidaan helposti esittää järjestetty aineisto ikään kuin johtopäätöksinä. Tämänlainen keskeneräisyys on tunnistettu sisällönanalyysin heikkoudeksi. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.) Sisällönanalyysin tyylisiä muita analyysikeinoja on olemassa, mutta tyypillistä juuri sisällönanalyysille on sen pyrkimys etsiä aineistosta merkityksiä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105-106).

Tutkimukseni metodina olen käyttänyt teoriasidonnaista analyysia. Aloitin aineiston analysoinnin aineistolähtöisesti. Luokiteltuani, teemoitettua ja tyypiteltyäni aineistoa nousi sieltä erilaisia elinvoimaa määrittäviä teemoja. Tässä vaiheessa hahmottelemani teoreettinen viitekehys tuki hyvin näitä teemoja, ja siten teorian tuoma ajatus hallinnon uudistamisesta ja kuntien ympäristön ja roolin muutoksesta tukivat aineistosta nousseita teemoja. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98-99.)

Analyyksini muistutti alkuun aineistolähtöistä analyysitapaa. Luettuani kaikki aineistoni huolella lävitse aloin redusoida eli pelkistää sitä. Käytännössä siis poimin aineistostani kaiken tutkimukseni näkökulmasta oleellisen aineksen esiin. Tätä vaihetta seurasi aineiston klusterointi eli ryhmittely, jossa yhdistelin näitä pelkistettyjä ilmaisuja keskenään sen mukaan, oliko niillä yhteistä. Tästä siirryin abstrahointiin eli teoreettisten käsitteiden luomiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että ryhmitellyt käsitteet saavat niitä kuvaavan ilmaisun, jolloin ne luokitellaan. (Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 49-51; Tuomi & Sarajärvi, 2002, 110-114.) Tässä vaiheessa analyyksini sai teoriaohjaavan analyysin piirteitä.

Olin tutustunut aiheeseeni myös teoreettisesti, lukenut jo tehtyä tutkimusta kuntien elinvoimasta ja millaista tieteellistä keskustelua aiheesta on käyty. Yhdistin aineiston analyysini tuloksia aiheen teoriaan niin, että jo tehty tutkimus aiheesta yhtyi aineistoni kanssa. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 116.)

Tämän analyysin pohjalla on abduktiivista päättelyn logiikkaa, jossa teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun jonkinlainen johtava ajatus ohjaa havaintojen tekemistä. Tällöin aineistolähtöisyys sekä jo olemassa olevat raamit vaihtelevat prosessissa. Kun näitä kahta yhdistellään, saattaa syntyä jotain uudenlaista. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97, 99.)

Tutkimuksen laatu

Tutkimuksen validiteetti tarkoittaa tutkimuksessa luvatus asian tutkimista sekä tutkimuksen reliabiliteetti tarkoittaa tutkimuksen tulosten toistettavuutta. Näillä on mitattu tutkimuksen tutkimusmenetelmien luotettavuutta. Nämä kaksi kriteeriä ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen arviointia varten, ja niiden todellinen sopiminen laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin ei ole niin selvää. Ongelma pääasiassa on se, että näiden käsitteiden ala kohdistuu juuri määrällisen tutkimuksen tarpeisiin. Vaihtoehtoisesti voidaan myös tarkastella tutkimuksen totuusarvoa, sovellettavuutta, pysyvyyttä ja neutraaliutta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa tuleekin kiinnittää huomiota tutkimukseen kokonaisuutena ja sen sisällön johdonmukaisuuteen. Näitä sisällöllisiä asioita, joihin tulee kiinnittää huomioita luotettavuuden arvioinnissa ovat seuraavat: tutkimuksen kohde ja tarkoitus, tutkijan omat sitoumukset; miksi tutkimuksen tekeminen on tutkijasta tärkeää, aineistonkeruu menetelmällisesti sekä teknisesti, tutkimuksen tiedonantajat sekä tutkijan ja tiedonantajien välinen suhde, tutkimukseen kulunut aika, analyysi ja johtopäätökset sekä raportointi kokonaisuudessaan ja tutkimuksen eettisyys ja siten sen luotettavuus. Tutkimuksen lukijalle on annettava riittävästi tietoa tutkimuksesta prosessina ja siitä, miten se on tehty, jotta lukija kykenee kriittisesti arvioimaan sen luotettavuutta. Siksi nuo aikaisemmin luetellut asiat tulisi löytyä tutkimuksesta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 133-138; Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari 1996, 100-101.)

Olen pyrkinyt toteuttamaan tutkimukseni hyvänä ja eettisenä laadullisena tutkimuksena. Konkreettisesti etiikka ja moraali ovat tarpeen silloin, kun yksiselitteisiä vastauksia ei ole saatavilla, vaan näkökulmasta riippuen erilaisia puolia nousee esiin. Ajattelussa eettisyys tarkoittaakin kykyä hahmottaa omien ja yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen arvojen mukaisesti oikeaa ja väärää. Tutkimuksen tekemisessä on osattava itsenäisesti tehdä ratkaisuja, sillä mahdollisuutta turvautua lakeihin tai eettisiin normeihin ei ole siinä missä konkreettisia asioita ratkaistaessa. (Kuula 2011, 21.)

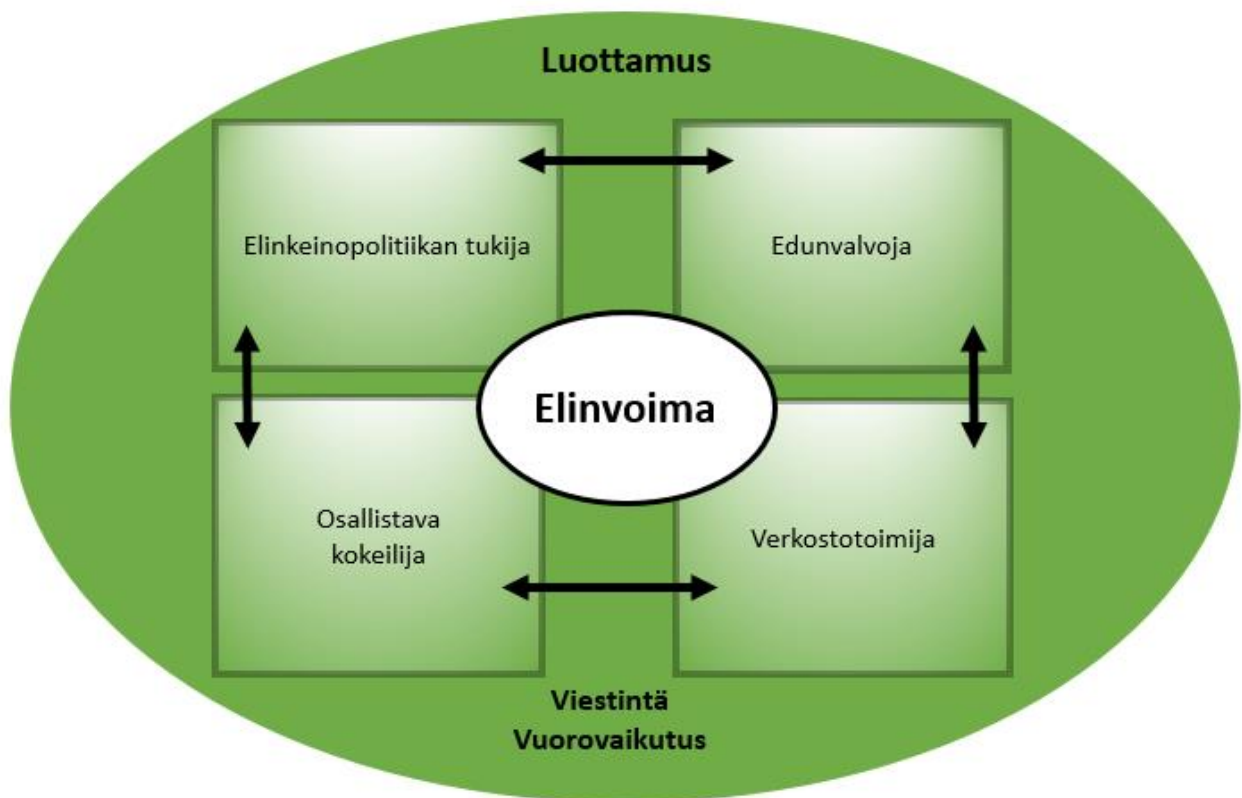
Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että tieteen nimissä tulee voida tutkia mitä tahansa asiaa kaikin tieteellisin menetelmin. Tieteellä on tänä päivänä paljonkin valtaa, sillä se on saavuttanut sellaisen aseman, jossa se nähdään riippumattomana, se ei pelkästään etsi suuria totuuksia vaan tuottaa käytännöllisiä tuloksia. Tiedon tuottamisella on kansainvälisiä intressejä ja sen vaikuttaessa taloudelliseen kasvuun, on tiede toisaalta saanut myös haitallisia puolia hyödykkeenä toimimisen rinnalle. Tutkimuksen eettisyys vaikuttaa suoraan tutkimuksen uskottavuuteen. Tutkimusta tehdessä on noudatettava hyviä tieteellisiä käytäntöjä, kuten muihin tutkimuksiin ja tutkijoihin viitatessa, huolellisessa raportoinnissa ja tulosten julkaisussa. Vilpillisyys ja loukkaavuus eivät sovi missään mielessä hyvään tieteelliseen käytäntöön. Vastuu näiden asioiden noudattamisesta on tutkijalla itsellään sekä tutkimusryhmällä ja tutkimusyksikön johtajalla. (Tuomi & Sarajarvi 2002, 125, 129-130.)

5 ELINVOIMAN OSA-ALUEET KUNTAPÄÄTTÄJIEN TULKINNOISSA

Kuntapäättäjät työskentelevät jatkuvasti ja konkreettisesti oman kuntansa asioiden parissa sekä pyrkivät viemään kuntaansa eteenpäin. Kehittyminen jokaisella eri toimialalla liittyy elinvoiman rakentamiseen, pyrkivät kuntapäättäjät siihen tietoisesti tai ei. USO-projektin kautta syntyi laaja aineisto, jossa kuntapäättäjät pohtivat kuntien tulevaisuutta ja muutoksia, joita kunnat voivat kohdata. Aineisto kattoi laajasti kuntien toiminnan ja toimintaympäristön kenttää. Erääksi kantavaksi aineiston teemaksi nousi elinvoima. Kuitenkin oli myös havaittavissa, vaikka elinvoima kantava teema olikin, eivät kuntapäättäjät kenties aina itse tunnistanee puhuvansa juuri kuntansa elinvoiman rakentamisesta. Tämä osaltaan selittyy elinvoima-käsitteen laajalla merkityspohjalla sekä käsitteen väljällä määrittelyllä. Keskustelu siitä, mitä elinvoimaisuus kunnissa on, ei ole ollut niin laajaa ja vakiintunutta, että käsitteen määritelmä olisi täysin vakiintunut. USO-projektin aineistojen analysoinnissa nousi esiin erilaisia elinvoimaisuutta määrittäviä teemoja, jotka kuntapäättäjien mukaan määrittävät kuntien kehitystä.

Aineiston pohjalta kunnan elinvoimaisuudesta voidaan nostaa esiin neljä erilaista pääluokkaa, jotka yhdessä muodostavat pohjan elinvoimalle. Selvin ja eniten keskustelua synnyttänyt kokonaisuus on kuntien elinkeinopolitiikka, jolla tarkoitetaan kunnan alueella tapahtuvaa työtä, elinkeinoja, yrityksiä ja niiden toimintaympäristöä ja työvoimaa. Toinen kokonaisuus kattaa erilaisten verkostojen olemassaolon ja niissä toimimisen. Verkostoissa kunnan keskeisenä työkaluna on onnistunut vuorovaikutus ja viestimistäidot. Nämä ovat myös erityisen keskeisiä kolmannen kokonaisuuden haltuunotossa, joka on osallistaminen ja kokeileminen. Ketterämpi toiminta sekä kunnan perinteisen demokratiatehtävän hoitaminen myös nykyaikaisilla lisäyksillä on kunnan elinvoimaa lisäävä elementti. Neljäs kokonaisuus on kunnan edunvalvojaroolin toteuttaminen, jossa kunta toimii alueensa äänitorvena sekä tulkkina. Kunta voidaan myös hahmottaa eräänlaisena linkkinä, joka toimii niin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti vieden ja vastaanottaen tietoa kuntalaistensa ja kunnan kanssa samoissa verkostoissa toimivien kuntien ja muiden toimijoiden sekä muiden hallinnon tasojen välillä. Nämä eri kokonaisuudet eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ovat limittäin toisiaan täydentäen ja tukien, jolloin ne yhdessä rakentavat elinvoimaisuutta kunnassa. Näillä on toteutuakseen yhtenäisiä edellytyksiä, joista tärkeimpänä rakennuspalikkana korostuvat luottamus, vuorovaikutus ja viestintätaidot.

Kuva 3; aineiston pohjalta syntynyt jaottelu elinvoimasta



Elinkeinopolitiikasta elinvoimaa?

Kun kuntapäättäjät puhuvat elinvoimasta, he painottavat eniten elinkeinopolitiikan merkitystä. Se, että kunta tukee alueensa yrityksiä, nähdään erittäin keskeiseksi elinkeinopolitiikan keinoksi lisätä elinvoimaa. Tämä tarkoittaa yhteistyötä yritysten kanssa, yritysten tarpeista kuulolla olemista, elinkeinoympäristöön liittyvän verkoston ylläpitoa, vuorovaikutusta ja toimintaympäristön kehittämistä yritysten tarpeet huomioiden, kuten kunnan infrastruktuurin kehittäminen.

Kunnan työllisyysaste on kuntapäättäjien silmissä merkittävä elinvoiman mittari. Tätä kautta työvoiman hyvinvointiin panostaminen kunnan toiminnassa nähdään elinvoimaa lisääväksi toiminnaksi. Panostaessaan työllisyydenhoitoon kunta pyrkii lisäämään alueensa työvoimaa, varmistamaan kunta-laistensa toimeentulomahdollisuuksia ja huoltosuhteen kannattavuutta.

Työllisyydenhoidolla parannetaan myös yleisesti kuntalaisten hyvinvointia. Työttömyys sekä epävarmuudet työelämässä heikentävät yksilön hyvinvointia, minkä lisäksi sillä on vaikutuksia esimerkiksi perhetasolla. Niin kielteiset kuin myönteiset kokemukset voivat siirtyä elämän eri osa-alueita toisille, jolloin työttömyys tai epävarmuus työelämässä voi johtaa pahoinvointiin myös perheessä monilla

tavoilla. (Mauno & Kinnunen 2005, 186-188.) Voidaan todeta, että työllisyydenhoidon kerrannaisvaikutukset niin yksilöiden kuin yhteiskunnalliseen hyvinvointiin ovat laajat, jolloin on ilmeistä, että kunnallisella tasolla aiheeseen on syytä panostaa.

Elinkeinopoliittinen toiminta

Kunnan elinkeinopoliittinen toiminta tukee elinkeinoja erinäisin keinoin. Kuntapäättäjien pohdinnoissa näitä syntyi niin strategisella kuin operatiivisella tasolla. Kuntapäättäjät pohtivat elinkeinotoiminnan tukemiseksi oman toimielimen perustamista, joka keskittyisi edistämään alueen elinkeinoja. Tällainen elinkeinolautakunta tai -työryhmä keskittyisi elinkeinojen ja elinvoiman painottamiseen kaikkien kunnan sektorien toiminnassa. Tämän lisäksi organisaation ylimmältä johdolta edellytetään vahvaa elinkeinojohtamista.

Kunta voi tukea alueen elinkeinotoimintaa myös vaikuttamalla alueen koulutustarjontaa, niin että se tukee alueen elinkeinoja. Kuntapäättäjät kuitenkin myös kuuluttavat monipuolisuuden perään; laajempi kirjo elinkeinoissa on alueelle vain hyväksi, joten liian yksipuolisia elinkeinoklustereita kohti systemaattisesti pyrkiminen on alueelle haitallista, sillä elinkeinojen yksipuolisuus tekee alueesta haavoittuvaisemman.

Maakuntaudistuksen yksi keskeisimmistä teemoista on valinnanvapauden lisääminen. Kuntapäättäjät näkevät tämän lisäävän myös elinkeinojen mahdollisuuksia ja paikallista elinvoimaa. Toisaalta kunnan mahdollisuudet tukea paikallisia elinkeinoja, esimerkiksi palvelusetelien kautta, voivat heikentyä. Maakuntaudistus tulee myös vahvistamaan keskuskaupunkien asemaa. Kuntien ja itsehallinnollisten maakuntien välinen työnjako työllisyydenhoidosta herättää kysymyksiä kuntapäättäjissä. Useiden päättäjien mielestä olisi parempi, että kuntien vastuu työllisyydenhoidosta kasvaisi. Kuntien laajempi vastuu työllisyydenhoidosta nähdään siten paremmaksi, että se mahdollistaa työllisyyteen tarttumisen lähempänä ruohonjuuritasolla. Tällöin alueelliset eroavaisuudet tulevat huomioiduiksi työllisyydenhoidossa sekä täsmällisempi toiminta mahdollistuu. Yhteistyöllä kuntien, yrittäjien ja muiden toimijoiden välillä on entistä enemmän painoarvoa alueen kilpailukykyä lisättäessä niin työllisyydenhoidossa kuin laajemminkin elinvoiman kehittämisessä.

Verkostokeskeisyys

Toinen kuntapäättäjien puheissa korostunut elinvoimaan vaikuttava teema oli verkostokeskeisyys. Kuten jo luvuissa kaksi ja kolme on kerrottuna verkostoista ja siitä, kuinka julkisen sektorin toimijat

ovat näihin tänä päivänä sidottuina, ovat myöskin kunnat verkostotoimijoita sekä riippuvaisia omista verkostoistaan. Verkostoituminen ja verkostoissa toimiminen ovat kuntapäättäjien mielestä eräät tärkeimmistä toimista kuntien tulevaisuutta ajatellessa. Mitä paremmin kunta toimii verkostoissaan, sitä parempia mahdollisuuksia kunnalla on. Kunnan voidaan nähdä olevan verkostojensa summa. Vuoro-vaikutukseen ja verkostoihin kiinteästi liittyy myös luottamus. Luottamusta myös peräänkuulutetaan kunnan päätöksenteossa. Kuntapäättäjien puhuessa elinvoiman kasvattamisesta toistui kuntapäättäjien luottamuksellisten henkilökohtaisten suhteiden vaikuttavuus toiminnan sujuvoittamisessa, paremmassa yhteistyössä ja siten tehokkaammassa toiminnassa. Kuntapäättäjät näkevät elinvoimaisuuden kasvattamisessa tarvetta joustavuudelle kunnan toiminnassa. Joustavuutta toimintaan lisää toisi luottamus niin päätöksentekoon kuin viranhaltijoiden valmistelutyöhön. Kuntapäättäjien mielestä tulisi siis kyetä luottamuksellisesti valmistelemaan asioita mahdollisimman pitkälle, jotta kunnan toimintaan saataisiin joustavuutta. Tämän luottamuksen ilmapiirin saavuttamiseksi on tehtävä paljon töitä suomalaisissa kunnissa. Ylipäänsä suhteet sekä luottamus muihin alueellisiin toimijoihin ovat osana elinvoimaisen alueen rakentumista.

Siinä missä kuntapäättäjät näkevät muuttumista kuntien toiminnassa näkevät he myös kuntien henkilöstön kohtaavan muutostarvetta. Henkilöstön osalta erityisesti verkosto-osaamista ja -johtamista tullaan tulevaisuudessa tarvitsemaan samalla kun nämä ominaisuudet tulevat korostumaan yleisestikin kuntakentällä. Kuntiin kohdistuvien muutostarpeiden täytöntöönpano kuitenkin on kuntien johdon ja henkilöstön käsissä. Elinvoimanäkemys painottuu erityisesti johtamiseen, jonka lisäksi kunnat tarvitsevat uusia elinkeino-osaajia sekä uusille toimintasektoreille pätevää henkilöstöä elinvoimatehtävän korostuessa.

Uudet rajapinnat, joita tulee syntymään maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten myötä, tulevat hämärtämään vastuita ja tehtävienjakoa. Järjestöjen sekä yhteisöjen roolia pyritään tulevaisuudessa kasvattamaan. Tämä tulee kuntapäättäjien mukaan näkymään kuntakentällä epätasa-arvoisesti, sillä kuntien välillä yhteisöllisyyden määrässä tulee olemaan hajontaa toisten ollessa aktiivisempia ja siten vahvempia.

Kuntapäättäjillä voidaan sanoa olevan yhtäläinen ajatuksen suunta siitä, että kuntien kehittämisenergia suuntautuu nimenomaisesti elinvoiman kehittämiseen.

Tehtävänä osallistaa ja kokeilla

Erääksi keskeiseksi kunnan elinvoiman ilmentymiskanavaksi aineistosta nousi kuntalaisten osallistaminen sekä kokeilukulttuurin mahdollistaminen. Kuntapäättäjät näkevät, että kokeilemalla ja pyrkimällä tuomaan esiin uudenlaisia avauksia kunnat pystyvät tuomaan ketteryyttä sekä avoimuutta omaan toimintaansa. Nämä ovat myös selkeästi kuntalaisten toiveita; byrokratian kiemuroiden ymmärtäminen koetaan haastavaksi sekä prosessien hitaus ja monimutkaisuus etäännyttävät kuntalaisia kunnasta. Uudenlaisten osallistumisen muotojen avulla, valmistelun hajauttamisella ja palveluiden kehittämisellä ruohonjuuritasolla pystytään paremmin houkuttelemaan ihmisiä päättämään heitä koskevista asioista. Kunnilta odotetaan muutosta kohti tilannetta, jossa erilaisia asioita sallitaan tapahtuvaksi ennakkoluulottomammin. Sellaista tekemisen meininkiä, jota myös pöhinäksi kutsutaan.

Kuntapäättäjien mielestä kuntien tähänastisesta toiminnasta ovat puuttuneet uskallus ja innovointi, joille tulevaisuudessa olisi kysyntää. Kunta- ja maakuntauudistus herättävät kuntapäättäjissä toiveikkuutta siitä, että tulevaisuudessa kuntien toiminnalta odotettaisiin yhä enemmän tätä ja kunnat myös pystyisivät vastaamaan odotuksiin toimimalla ketterämmin ja aktiivisemmin. Myös resurssien kohdentamisessa kunta pystyisi suuntaamaan toimintaansa rohkeammin ja innovatiivisemmin sekä murtaamaan niitä perinteisimpiä tapoja tehdä asioita.

Uusien vaikuttamiskanavien luominen koetaan ajankohtaiseksi kehittämiskohteeksi, jotta monipuolisemmin kyettäisiin tavoittamaan kuntalaisia ja saada heidät innostumaan ja osallistumaan päätöksentekoon. Digitalisaatio tuo kunnille mahdollisuuksia kehittää uudenlaisia kanavia, joilla olla yhteydessä kuntalaisiinsa ja muihin sidosryhmiin. Teknologian avulla kuntalaisten tehokkaampi ”löytäminen” helpottuu.

Kuntien toiminta yleisesti on ollut keskittyneenä jo olemassa olevien asioiden ylläpitämiseen eikä resursseja välttämättä ole ollut kunnolliseen kehittämiseen ja ennakointiin. Kuntapäättäjien toiveena ja näkemyksenä kuitenkin selkeästi on yhä osallistuvampi ja rohkeampi toiminta. Tämä on jonkin asteista heräämistä tulevaisuuden vaatimuksiin, joihin nykyisen kaltaisilla kunnilla ei kyetä vastaamaan kestäväällä tavalla.

Kunta on paikallinen edunvalvoja

Paikallisena edunvalvojana toimiminen nähdään neljäntenä merkittävänä kunnan välineenä rakentaa elinvoimaisuuttaan. Kunta toimii kuntalaistensa äänitorvena sekä linkkinä maan hallintokoneistojen sekä kansalaisten välillä. Kunta kuuntelee kuntalaistensa toiveita ja suuntaa niiden pohjalta tulevaisuuteen oman toimintansa avulla.

Kunnan ollessa paikallinen edunvalvoja on viestintä, niin sisäisesti kuin ulkoisesti, keskeistä tehtävän toteuttamisessa. Tiedon saanti, kerääminen ja kuljettaminen ovat tärkeässä osassa sekä se, että organisaatiossa osataan kohdentaa tiedon kulkua niin, että se menee juuri oikeille tahoille tiedoksi.

Kunta on eräänlainen alusta, mihin kiinnittyneet paikalliset toimijat voivat toteuttaa paikallisesti asioita. Sen lisäksi kunta on mahdollistaja, joka sallii asioiden tapahtuvan sen tontilla. Kunta voidaan nähdä alueensa ns. kapellimestarina, joka orkestroi toimintaa. Kunnilta tullaan vaatimaan nykyistä enemmän ketteryyttä; sen tulee arvioida toimintaansa ja tarvittaessa tehdä nopeammin suunnanmuutoksia arvioinnin seurauksena.

Vahva arvopohja on sen asukkaiden mukainen ja se antaa tilaa erilastua paikallisesti. Kuntalaisia myös osallistetaan nykyistä enemmän ja laajemmin, johon perinteinen edustuksellinen demokratia ei riitä vaan kunnalla on käytössään myös muita kanavia, joista se saa poimittua kuntalaisten näkemyksiä. Teknologian kehityksen myötä syntyy ja vakiintuu uusia tapoja osallistua ja vaikuttaa niin sosiaalisen median kuin muiden helposti käsillä olevien sovellusten kautta. Kuntapäättäjien mielestä kuntiin täytyisi juurtua salliva sekä avoin organisaatiokulttuuri, jotka mahdollistavat uudenlaisia kokeiluja ja vahvoja kehittämisavauksia. Yrityskentälle jo pysyväksi ilmiöksi jääneet pop up-yritykset voisivat toimia mallina julkiselle sektorille, josta voitaisiin ammentaa demokratiaan sekä osallistumiseen ideoita.

Tällaisia toimintamalleja kehiteltiin kevään 2017 kuntavaalien alla kunnissa. Esimerkiksi Lappeenrannan kaupungissa vaalien alla kuntalaisia, ja erityisesti nuorempia äänestäjiä, houkuteltiin ja aktivoitiin etenkin sosiaalisen median kautta sekä pop-up vaalitilan perustamisella, jossa kerrottiin vaaleista, äänestämisestä ja vaikuttamista, kunnan ja itsehallinnollisten maakuntien välisestä työnjaosta ja miten nämä vaikuttavat kuntalaisten elämään. Äänestyksen tiimoilta järjestettiin myös geokätköilyä muistuttava ”vaalikätköt” ennakoäänestyksen aikaan, jossa kätköiltä sai tietoa äänestämisestä, ja rastit johdattivat ennakoäänestyspaikalle. (Lappeenrannan kaupunki 2017.)

Kuntapäättäjien pohdinnoissa oli havaittavissa huoli siitä, että mitä jos yhteisöllisyyttä ja kuntalaisten laajempaa osallistumista ei ilmene kunnassa. Suomalaisiin kuntiin ei kunnolla ole juurtunut yhteisöllistä toimintakulttuuria. Vanhempi väestö osallistuu perinteisillä tavoilla äänestämällä sekä tulevat toreille kuuntelemaan politikkoja, mutta nuoremman sukupolven mukaan saaminen vaatisi uudenlaisia keinoja. Se kuinka edustettavuus ilmenee uudenlaisissa osallistumisen muodoissa, voidaan kokea demokratian uhkana. Jos vain muutamat aktiiviset osallistuvat, voidaanko puhua demokratiasta? Toi-

saalta päätöksenteko kunnissa tapahtuu nytkin 13-79 valtuutetun voimin, toki edustuksellisen demokratian kautta, jolloin kuntalaisilla on ollut mahdollisuus vaikuttaa äänestämällä siitä, kenelle antavat valtuuden päättää asioista (Kuntalaki 410/2015).

Vahvuutensa tunnistava kunta

Kuntapäättäjät näkevät, että nyt kunnille selvästi tarjoutuu mahdollisuus tuoda entisestään omia erityispiirteitään esiin. Kuntien toiminnan periaatteiden tasapäistämisen ajanjakson nähdään päättyväksi itsehallinnollisten maakuntien myötä, jolloin kunnat saavat enemmän vapauksia kehittää itseään. Tämä toisaalta aiheutti kuntapäättäjien keskuudessa huolta siitä, miten kunnat tulevat olemaan keskenään kenties eriarvoisessa asemassa, mikäli toisille muodostuu voimakkaampi asema. Kuntien eriarvoinen asema johtaisi kuntien väliseen kilpailuun. Kilpailusta voisi toisaalta olla vain hyötyä kunnille, mikäli se toisi sisältäpäin kumpuavaa motivaatiota itsensä kehittämiseen selviytymisen vuoksi. Erilaisilla kunnilla on jo nyt erilaisia asemia Suomessa jo sen mukaan, ovatko ne keskuskäyppä, kaupunkia ympäröiviä kuntia, keskuksien ympärillä olevaa maaseutua vai syrjemässä olevaa maaseutua. Tämän jaottelun pelätään voimistuvan niin, että maaseudulla ja syrjemässä sijaitsevat kunnat kurjistuvat kurjistumistaan siinä missä keskuskunnat vahvistuvat ja kehittyvät.

Kuntien erilaisuus tulee mieltää kuntien voimavaraksi. Erilaiset kunnat ja niiden asukkaat yhdessä pystyvät luomaan omaleimasta kulttuuriaan ja kehittämään kuntaa huomioiden kunnan omat vahvuudet. Tällöin tasapäistäminen kuntakentällä ei juuri edes toimisi, sillä samat asiat eivät mahdollisesti toimi eri paikoissa ja eri toimintaympäristöissä.

Vahvuuksien esiintuominen edellyttää kunnalta rohkeutta ja aktiivisuutta. Epäonnistumisen pelko on vahvasti läsnä suomalaisessa yhteiskunnassa ja myöskin sidottuna kuntiin. Epäonnistumisen pelkoa lisää myös toimiminen julkisena instituutiona, jolloin vastuu ja harkinta ovat syystäkin ajaneet spontaanin kokeilemisen ohitse. Instituutiot ohjaavat ihmisten toimintaa, tavoitteita, sosiaalista järjestystä ja yhteistyön rakenteita. Julkisten instituutioiden toiminnan oikeutus tulee niiden vaikutuspiirissä olevilta kansalaisilta. Instituutiot pyrkivät ylläpitämään omaa luotettavuuttaan kansalaisten silmissä. Luotettavat instituutiot myös lisäävät kansalaisten luottamusta toisiinsa. Julkisten instituutioiden asema siis ohjaa instituutioita toimimaan vastuullisesti ja siten oman toimimisen jatkuvuuden varmistavasti. (Kouvo 2014, 12-22.) Uudistuminen ja luotettavuus eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia asioita, vaan toimintakulttuurin ja asenneilmapiirin muuttaminen ovat konkreettisia kuntien tulevaisuuden haasteita.

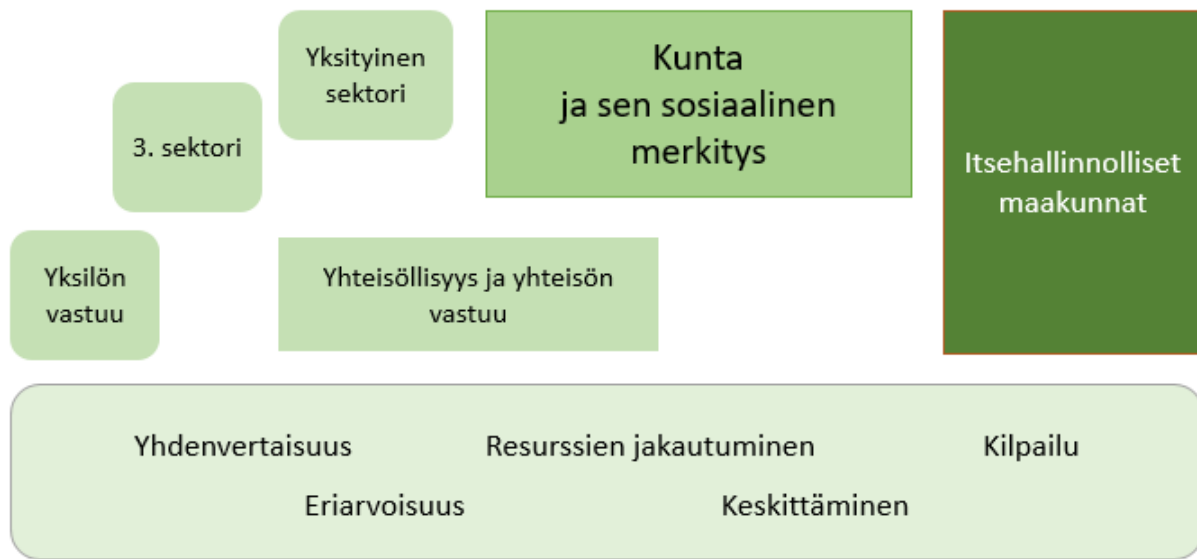
Kuka on vastuussa?

Kuntapäätäjien pohtiessa kuntien tulevaisuutta nousivat jatkuvasti esiin vastuut ja niiden jakaminen. Kunnat ja yhteisöllisyys nähtiin toisiinsa sidotuiksi, kunnat rakentuvat yhteisöllisyydestä ja kunnat ovat yhteisöjen toiminnan alustana ja mahdollistajana. Kunnan, yhteisön sekä yhteisön jäsenten välillä nähdään kulkevan rajoja, siitä mitkä asiat ovat kenenkin vastuulla. Nämä rajat tai rajapinnat ovat myös haastavia. Vaikkapa mitä tulee kunnan sivistystoimintaan, on kunnalla vastuu sivistystehtävän toteuttamisesta, koulujen toiminnasta ja siten sivistyksen tarjoamisesta. Koulun tiimoille syntyy oma yhteisönsä, jossa edustettuina on monia tahoja, jolla on oma vastuunsa. Koulun henkilökunta on vastuussa koulujärjestyksestä ja jokapäiväisestä toiminnasta, koululaiset kantavat vastuuta itsestään, tehtäviensä tekemisestä, tavaroistaan ja käytöksestään. Myös koululaisten vanhemmilla on vastuunsa. Erityisesti kuntalaisten hyvinvoinnin rajapinnat voivat olla ongelmallisia. Kuntalaisilla itsellään on vastuu omasta hyvinvoinnistaan, mutta kunnan tulee tarjota siihen välineitä ja mahdollisuuksia. Mikäli kuntalainen ei itse kykene hyvinvoinnistaan vastaamaan on kunnan toimittava tämän puolesta.

Vastuun problematiikkaa lisää kunnan rajapinta itsehallinnolliseen maakuntaan. Kuntien ja maakuntien välisen työnjaon pohjalle muodostuu useita ongelmallisia rajapintoja ja vastuun ja vallan jakautumistilanteita. Se, kuinka kunnat ja maakunnat tulevat selviämään näistä tehtävistä alueellaan, tulee vaatimaan yhteistyötä ja rajapintojen sujuvuutta.

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisillä rajapinnoilla on myös haasteita siitä, kenen vastuulla mikäkin asia on. Näiden rajojen tiivistymistä on tapahtunut viime vuosikymmenien aikana ja tulevaisuudessa on odotettavissa yhä enemmän tiivistymistä sekä eri toimijoiden välisen toiminnan lähentymistä keskenään.

Kuva 4; vastuiden jakautuminen ja vallan rajojen problematiikka



Vastuu- ja valtakysymykset ovat tärkeitä yhteiskunnassa, sillä eri instituutioiden toiminta onnistumiseensa ja haasteineen heijastuu yhteiskuntaan ja kansalaisiin. Se, jakautuvatko resurssit tasapuolisesti esimerkiksi eri alueiden välillä, vaikuttaa kansalaisten yhdenvertaiseen asemaan. Myös kansalaisille välittyvä mielikuva yhdenvertaisuudesta vaikuttaa kansalaisten kokemukseen tasa-arvoisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Tässä mielessä on tärkeää, että julkisesta hallinnosta osataan viestiä oikealla tavalla ja toimia vuorovaikutuksessa kansakunnan kanssa.

Toimintojen ja palveluiden keskittäminen alueilla keskuskaupunkeihin asettaa kansalaisia eriarvoiseen asemaan. Palveluiden tarjonnan ollessa keskuskaupungeissa parhaimmalla tasolla nopeutuu kaupungistumisen trendi, mikä autioittaa kaupunkien ulkopuolisia alueita, mikä taas johtaa polarisaation laajenemiseen. Maaseutumaisilla kunnilla on siis haasteita alueensa elinvoiman ylläpitämisessä, johon vaaditaan toisenlaisia keinoja kuin mitä keskuskaupungit pystyvät käyttämään hyödykseen. Kunnat ovat kuitenkin itse sitä mieltä, että elinvoimaisuus ja pärjääminen eivät ole pelkästään kiinni siitä, kuinka kuntalaisten määrä kehittyy. Elinvoimaisuuden ja pärjäämisen nähdään liittyväksi enemmän siihen, kuinka hyvä olla kuntalaisilla on kunnassa. Kilpailua itsehallinnollisten maakuntien sisällä, esimerkiksi eri keskuksien välillä sekä myöskin alueiden välillä, tulee todennäköisesti olemaan. Tämä voi mahdollisesti johtaa kehitykseen, jossa pyritään houkuttelemaan asukkaita itselleen vetovoimatekijöitä vahvistamalla.

Itsehallinnollinen maakunta– uhka vai mahdollisuus kunnalle?

Kuntapäättäjät pohtivat paljon itsehallinnollisten maakuntien ja kuntien välistä suhdetta ja työnjaon haasteita. Myös näiden hallinnontasojen organisointi tuntui jo kuntapäättäjien ajatuksissa pulmalliselta. Maakuntauudistus ja sosiaali- ja terveystalveluiden uudistus ovat vielä valmisteilla ja puhuttavat jatkuvasti niin kaikilla hallinnon tasoilla kuin myös kansalaisten keskuudessa. Keskustelu, jota uudistuksista käydään, on myös toivottua. Erilaisten näkökantojen ja lähtökohtien esiin nostamisella nyt valmisteluvaiheessa voidaan saavuttaa parhain lopputulos, joka palvelee parhaiten kaikkia osapuolia.

Kuntapäättäjien suuri kritiikin aihe maakuntauudistuksesta puhuttaessa liittyi uhakuvaan, jossa kunnan vaikutusmahdollisuudet paikallisiin asioihin karkaavat kauemmas laajemmille alueille, joilla ei enää ole vastaavalla tavalla halua tai resursseja ajatella yksittäisten jäsenkuntiensa parasta. Laajemmalla alueella pienet ja syrjäisemmät alueet eivät välttämättä saisi ääntään kuuluviin, eivätkä pystyisi vaikuttamaan enää omiin asioihinsa, niin kuin ennen. Paikallisidentiteetin merkitys ja edistäminen kuntien tehtävänä kasvattaa painoarvoaan. Paikallisidentiteetti määrittää ja erilaistaa eri paikkakuntia sekä luo paikkakunnalle mainetta. Maineen merkitys alueen vetovoimaisuudessa on merkittävä, joten yksittäisen kunnan mahdollisuudet profiloitua ja korostaa itseään verrattuna muihin paikkoihin ja sitä kautta lisätä elinvoimaansa kilpailukyvyyn avulla olisivat heikommat. Ihmisten halu ja tarve vaikuttaa omaan elinympäristöönsä ei ole häviämässä mihinkään, ja tähän kunta on toimiva väylä.

Se, että itsehallinnolliset maakunnat haittaisivat koko alueen menestymistä, mainetta ja vetovoimaa sekä elinvoiman kehittymistä, ei ole konkreettinen huoli. Kuitenkin kansalaisen asemaa ajatellessaan, kuntapäättäjät ovat huolissaan siitä, kuinka etäiseksi hallinto ja vaikuttaminen muuttuvat vietyinä kauemmas itsehallinnollisille maakunnille. Jos kansalaiset eivät koe pystyvänsä vaikuttamaan elinympäristönsä asioihin, osallistumisen taso todennäköisesti laskee. Voiko tämä johtaa demokratian kriisitymiseen?

Aikaisemmin yksi keskeinen kuntien oman elinvoiman tukemisen väline on ollut tukea paikallista elinkeinotoimintaa käyttäen kunnan hankintatoimintaa hyödyksi. Itsehallinnollisten maakuntien myötä erilaisten hankintojen toteuttaminen ei välttämättä ole enää kuntien vastuulla näiden maakuntien ottaessa vastuuta tästä toiminnasta ja tehden koko alueen hankintoja laajemmin sekä keskitetymmin. Tällöin kunnat eivät pääse korostamaan paikallisuutta. Tämä lisää painetta yhteistyölle kuntien ja itsehallinnollisten maakuntien välillä. Kuntapäättäjät ovat kokeneet haastavaksi hahmottaa tätä kokonaisuutta.

Kuntapäättäjät pohtivat itsehallinnollisten maakuntien tuomia mahdollisuuksia. Esimerkiksi kunnallisten palveluiden tuottamis- ja toteuttamismahdollisuudet lisääntyisivät niiltä osin kuin ne siirtyisivät itsehallinnollisten maakuntien järjestämisvastuulle. Tällöin palveluiden tason mahdollisesti noustessa toisi maakunnallinen malli alueelleen lisäarvoa ja kasvattaisi sen vetovoimaa alueen elinvoiman näkökulmasta.

Kuntapäättäjät pohtivat, että parhaimmillaan itsehallinnolliset maakunnat toisivat kuntien toimintaan suoruutta. Vahvasti normitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien poistuessa kuntien vastuulta olisi kunnilla mahdollisuus keventää omaa toimintaansa kokonaisuudessa. Tämä näyttäytyy kuntapäättäjille siis mahdollisuutena kehittää kuntia toimimaan vähemmän jäykästi ja byrokraattisesti sekä vastaamaan paikallisiin haasteisiin ketterämmin.

Kuitenkin tarkasteltaessa kokonaiskuvaa, täytyy huomioida kunnat suhteessa niiden uuteen itsehallinnolliseen maakuntaan, jolle nähdään siirtyvän ”kaikki kuntien ongelmat”. Kunnat tulevat olemaan tiiviissä yhteistyössä ja samassa toimintaketjussa maakuntien kanssa. Toimijoiden välisiin rajapintoihin tulee panostaa, jotta toiminta ja tieto kulkevat. Kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ei kunnan tehtävänä katoa mihinkään, ja siihen kunnalla on monenlaisia keinoja, jotka edellyttävät yhteistyötä maakuntien kanssa. Ja siinä missä haasteet ja vahva normiohjaus liittyvät itsehallinnollisten maakuntien toimintaan, tulee se myös heijastumaan kuntiin paikallisemmalla tasolla. Ja kun kunta toimii linkkinä kansalaisten ja itsehallinnollisen maakunnan välillä, joutuu se osallistumaan monellakin tasolla maakuntien toimintaan.

Kunta voi kuitenkin lisätä ketterämmän toiminnan avulla elinvoimaisuutta alueellaan. Tällöin rakenteista tulisi poistaa turha siilomaisuus, joka hidastaa kunnan toimintaa ja tiedon liikkumista. Kuntien toiminnassa ja sen haasteissa voi olla vaihtelua, koska kunnat erilaistuvat omien vahvuuksiensa sekä sijainnin mukaan. Tähän erilaistumiseen voivat vaikuttaa kunnat itse sekä myös sen asukkaat. Kuntien toiminnan tavoitteiden voidaan kuitenkin katsoa liittyvän erityisesti elinvoimatehtävään ja alueen elinvoiman turvaamiseen laaja-alaisin keinoin.

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA

Viime vuosikymmenet ovat olleet suomalaisten kuntien näkökulmasta kovin tuulisia. Hallinnon uudistamisella on vaikutettu kuntien toimintaan. Tehtäviä on lisätty ja liikkumavaraa on vähennetty. Sitten sääntelyn lisäämisestä on siirrytty sääntelyn purkamiseen. Kuntien rakenteellinen kehittyminen laajemmiksi virasto-organisaatioiksi, monimuotoisten kuntakonsernien rakentaminen, eri organisaatioiden yhdistäminen ja joidenkin kokonaisuuksien eriyttäminen on ollut tavanomaista kuntakentällä. Erilaisilla rakenteellisilla uudistuksilla on pyritty vastaamaan muuttuvan ja yhä monimuotoisemman toimintaympäristön haasteisiin. Samalla kunnat ovat kamppailleet tehtävistään suoriutumisen parissa ja eläneet itsehallinnon kriisissä. (ks. Haveri & Majoinen 2017, 42-48.)

Kuntien merkitystä on kovasti määriteltä kunnan ulkopuolelta niin ylhäältä kuin alhaalta käsin sekä kuntien sisällä on käyty arvokeskusteluja siitä, mitä kunta merkitsee ja mitä sen tulee tehdä. Myös se, mitä yhteiskunnassa kunnilta odotetaan, on vaihdellut ajan saatossa, joka on peilautunut myös kuntien tehtävien ja roolien kehittymiseen.

Yhteiskunnan kehittyessä kuntien ympärillä huimaa vauhtia, esimerkiksi digitalisaation uudistaessa yleisiä toimintatapoja, on kuntien haasteena ollut pysyä tässä kehityksessä mukana. Kuntien pyrkimykset vastata toimintaympäristön tuomiin haasteisiin ovat voineet olla vaativia osaltaan kuntien organisatoristen rakenteiden vuoksi. Laajat organisaatiot, jotka pohjautuvat hierarkkiseen toiminnan ohjaamiseen, eivät ole ketteriä vastaamaan ympäristön muutoksiin tai muuttamaan toimintansa suuntaa. Kunnan toiminnassa äkkinäiset muutokset eivät olisi hyväksikään. Kuntien tehtävien laajuus ja muodollisuus vaativat toiminnalta pitkäjänteisyyttä, luotettavuutta ja varmuutta.

Kuntien toiminnassa tulevaisuudessa tulee korostumaan elinvoiman ylläpitäminen sekä lisääminen erilaisilla keinoilla. Ollaan tultu jo matkaa siitä, missä kunnan toiminta keskittyi pitkälti sen sisäisiin asioihin ja niiden hoitamiseen. Yhä enemmän kunnan on osattava katsoa ympärilleen ja toimia ympäristönsä kanssa vuorovaikutuksessa. Kyky reagoida ympäristöönsä tulee olemaan kuntien elinehto, sillä yhä enemmän tärkeitä asioita tulee tapahtumaan kunnan ulkopuolella. Jo sosiaali- ja terveystalveluiden siirtyminen pois kuntien vastuulta tulee siirtämään suurimman taloudellisen menoerän kunnilta pois, mutta se ei missään nimessä tarkoita sitä, että kunnat eivät osaltaan osallistu ja vaikuttaisi kuntalaistensa hyvinvointiin. Myös kunnat tulevat etsimään ratkaisuja erilaisiin kansalaisten sosiaalisiin ongelmiin.

Se, millaista kehitystä edustuksellisen demokratian ja päätöksenteon kohdalla tulee tapahtumaan, on myös iso kysymys kuntien toiminnan peruspilarina. Edustuksellinen demokratia on jo viime vuosina

ollut kohtaamassa kriisiä äänestysaktiivisuuden laskiessa ja kuntalaisten kokemien vaikuttamismahdollisuuksien ontoudun kautta. Kunnissa ollaan jo lähdetty kehittämään lukuisia erilaisia keinoja aktivoida kansalaisia osallistumaan muitakin vaikuttamiskanavia pitkin. Itsehallinnolliset maakunnat uutena hallinnontasona eivät missään nimessä tule tätä kriisiä poistamaan, vaan mahdollisesti vaikuttamaan päinvastoin. Edustukselliseen demokratiaan perustuva uusi hallinnontaso edellyttää kansalaisilta myös osallistumista, ja tämä osallistuminen pitäisi saada kansalaisille mielekkääksi sekä sel-laiseksi, että he kokevat, että sillä on myös vaikutusta.

Kuntien tulee myös tulevaisuudessa yhä enemmän aktivoitua. Kunnat toimivat yhteisöjensä alustana, ja niiden toiminnan mahdollistajana. Kumppanuuksia on vahvistettava, sillä niillä tulee olemaan painoarvoa myös tulevaisuudessa. Kuntien on osattava yhä tehokkaammin hyödyntää verkostojaan. Kunnan aktiivinen toiminta tukee kunnassa toimivien yhteisöjen toimintaa ja mahdollistaa yhteisöjensä toiminnan kehittymisen.

Juuri tässä kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistamisessa kunnilla on paljon mahdollisuuksia. Yhteisöllisyydessä on paikallisuuden voimaa, joka on kunnille voimavara. Yhteisöllisyyttä on monenlaista. Perinteisesti yhteisöllisyys mielletään ns. maaseutumaisilla kylillä yhteiseksi tekemiseksi, jossa naapureiden kesken autetaan toisia ja yhdessä huolehditaan lähiympäristöstä sekä sen asioista. Yhteisöllisyyttä on nähtävissä muuallakin yhteiskunnassa. Vaihdantatalouden kasvu on osaltaan esimerkki yhteisöllisyyden muodosta, jota on tuotu palvelutasolle. Tämä näkyy Suomessakin esimerkiksi Ravintolapäivän, Airbnb:n sekä Uberin suosiossa tai erilaisten foorumien kasvussa ja suosiossa, jotka mahdollistavat vaihtoa ja kierrätystä. (vrt. Cook 2015.)

Aktiivisen kunnan rooliin kuuluu myös aktiivisempi rooli viestijänä. Onnistuneen viestinnän avulla kunta rakentaa verkostojaan, joiden avulla kunta toimii ja pystyy kehittämään itseään. Viestinnällä kunta rakentaa omaa imagoaan, kuntakuvaansa. Imagon kehittämällä kunta pystyy kasvattamaan vetovoimaansa niin potentiaalisten muuttajien, yritysten kuin muidenkin toimijoiden silmissä. Viestintää tehdään monilla erilaisilla keinoilla. Keskeistä on, että tieto siitä mitä kunnassa on ja tapahtuu, välittyy kunnan ulkopuolelle. Tiedon ja sen kulkemisen merkitys on kasvanut yleisestikin maailmassa, ja tämä kehitys näkyy myös kuntatasolla. Kunnan toiminnan onnistumisessa tiedon kulkeminen oikea-aikaisesti oikealle kohderyhmälle niin organisaation sisällä kuin organisaatiosta ulospäin on keskeisessä asemassa.

Uudistamalla hallintoa valtion, itsehallinnollisten maakuntien kuin kuntienkin osalta tarjotaan näille hallinnon tasoille puhdasta pöytää, jolta rakentaa entistä parempaa hallintoa. Tämä voidaan nähdä hetkenä, jolloin kuntakentän toiminta uudistuu. Perinteisten palveluorganisaatiopohjaisten kuntien

olemassa ololle ei ole tarvetta samassa määrin kuin ennen itsehallinnollisia maakuntia. Kuitenkaan tulevaisuuden kunnilla ei ole hätää, vaan niillä on nyt mahdollisuus aloittaa puhtaalta pöydältä rakentamaan itsensä ja yhteisöjensä näköistä tulevaisuutta.

”Paras tapa ennustaa tulevaisuutta on keksiä se.”

-Robert Kay

Tutkimuksen keskeiset tulokset

Tässä tutkimuksessa päätutkimuskysymyksenä on ollut se, miten kuntapäättäjät hahmottavat kuntien elinvoiman. Kuntapäättäjät ovat keskeisellä näköalapaikalla mitä tulee kuntien toimintaan ja kunnan sisäisten ja ulkoisten vaatimusten sekä tehtävien kehittämiseen. Tämä tekee kuntapäättäjistä hyviä asiantuntijoita tarkastelemaan kuntien toimintaympäristön muutoksien vaikutuksia kuntien toimintaan. Suunnat, joihin kuntien tulisi pyrkiä toimintansa kehittämisessä tulevat näistä arvioista esiin. Tutkimuksen aineistosta muodostui erilaisia painopistealueita sekä keskeisiä keinoja, joita kunnilla on käytettävissä elinvoimansa edistämiseksi. Tutkimuksen alatutkimuskysymyksenä on selvitetty sitä, mistä tekijöistä kuntien elinvoima koostuu. Aineiston analysoinnin tuloksena syntyi jaottelu elinvoiman eri osa-alueisiin.

Neljä erilaista tehtäväaluetta, joilla toimimalla kunta parantaa elinvoimaisuuttaan ovat 1. elinkeinopolitiikan tukeminen, 2. verkostoissa toimiminen, 3. paikallisena edunvalvojana oleminen sekä 4. keikeilevan osallistajan rooli. Nämä tehtäväalueet näyttäytyvät jo nyt kuntien toiminnassa keskeisinä, mutta niiden vaikuttavuus vain korostuu hallinnon uudistusten myötä.

Elinkeinopolitiikka toimii pohjana kunnan elinvoimapolitiikalle ja sillä on selvä ja vahva asema osana kuntien elinvoimaa. Elinkeinopolitiikan avulla kunta pyrkii vahvistamaan työllisyyttä alueellaan, pitämään huolen siitä, että kunnassa on veronmaksajia, joiden maksamilla veroilla kunnan toimintaa voidaan pyörittää. Kunnassa toimivat yksityiset palvelut saavat tukea kunnan elinkeinopolitiikasta ja vastavuoroisesti tuottavat lisäarvoa yhteisölle. Koulutuksen avulla kunta pystyy huolehtimaan siitä, että kunnassa on osaavaa työvoimaa, jolla on tietoa ja taitoja. Yhteistyö yritysten ja oppilaitosten kanssa voi olla kunnalle hyvinkin hedelmällistä ja tuottaa alueelle innovaatioita. Tämän vuoksi on edelleen tärkeää, että kunnat pitävät huolta alueellaan toimivien yritysten toimintaympäristöstä ja mahdollisuuksista kehittyä.

Kunnan aktiivinen toiminta osana sitä ympäröiviä verkostoja näyttäytyy keskeisenä sen elinvoimaa lisäävänä tekijänä. Toimintakulttuuri kuntakentällä on kehittynyt suuntaan, jossa asioita tehdään yhä enemmän yhdessä, vuorovaikutus ympärillä olevien toimijoiden kanssa on välttämätöntä ja kunnat eivät oikeastaan edes pysty vastaamaan pelkästään omineen haasteisiinsa, joita kompleksinen toimintaympäristö kuntien eteen heittää. Tällöin verkostotaidot ovat arvokkaita. Hallinnon uudistukset tuovat kuntien toimintaympäristöön uusia toimijoita ja uudenlaisia rakenteita, joissa verkostot tulevat olemaan yhä keskeisempiä työalustoja. Luottamus ja joustavuus ovat ominaisuuksia, joita verkostoissa toimiminen edellyttää sekä lisää. Etenkin joustavuuden lisääminen kunnan käytännöissä tulee vaatimaan työtä.

Kunnalla on myös keskeinen rooli edunvalvojana. Kunta toimii omien kuntalaistensa äänitorvena muulle yhteiskunnalle. Kunta toimii myös viestinviejänä toiseen suuntaan, antaen omille kuntalaisilleen tietoa. Tässä tehtävässä viestinnäntaidot ovat kunnalle kallisarvoisia. Oikeanlaisella viestinnällä kunta tuo itseään oikealla ja edullisella tavalla ilmi, ja osaa kertoa oikeat asiat oikeille tahoille. Tämä on tärkeä ominaisuus kunnalle, joka rakentaa omaa mainettaan houkuttelevaksi. Myös verkostotoimijuuden lisääntyessä on oman kunnan edunvalvonta tarpeen. Kun kunta toimii verkostoissaan, on sen huolehdittava koko verkoston yhteisen edun tavoittelun lisäksi myös siitä, että oma kunta hyötyy toiminnasta.

Kunnan neljäs rooli on toimia kokeilijana ja osallistajana. Kunta toimii alustana, jossa yhteisöt ja toimijat voivat rohkeasti yrittää ja tehdä yhdessä. Uuden kokeileminen on portti johonkin uuteen toimintaan, ja sen mahdollistaminen antaa kunnalle lisäarvoa. Ihmisten saaminen aktiivisesti mukaan heitä koskevien asioiden suunniteluun ja päätöksentekoon yhdistää kuntaa ja vahvistaa paikallisuuden titeettiä. Tämä myös tuo luottamusta ja oikeutusta kunnan toiminnalle.

Tutkimuksessa selvitettiin myös sitä, millaisin keinoin kunta voi vaikuttaa elinvoimaansa. Keskeisiä välineitä kuntien toiminnassa näiden tehtävien hoitamiseksi ovat ylitse muiden luottamus, viestintä ja vuorovaikutus. Puutokset näissä asioissa, työkaluissa, heijastuvat suoraan elinvoiman kehittämiseen.

Kuntapäättäjien näkemyksistä korostui ajatus kunnan luonteesta sekä toiminnasta elinvoiman rakentajana. Verkostot ovat olleet osa kuntien toimintaympäristöä viime vuosikymmeninä ja kuntapäättäjät näkevät niiden olevan osa myös kuntien tulevaisuutta. Muutokset kuntien toimintaympäristössä sekä hallinnon uudistuksien seuraukset voivat vain lisätä verkostomaisen työskentelyn tarvetta. Uudistuksista nähdään seurauksena kasvavaa tarvetta vahvistaa yhteisöllisyyttä tukevaa toimintaa, muuttaa

kunnan toimintaa aktiivisemmaksi ja osallistavammaksi sekä mahdollistaa yhteisöjen erilaisia pyrkimyksiä. Tämän rinnalle kuntapäätäjät nostavat tarpeen kehittää kuntien toiminnassa nykyaikaisia demokratian muotoja, osallistamisen tapoja.

Kunnan elinkeinopolitiikka on yhä hyvin keskeistä elinvoimatehtävän kannalta. Elinkeinojen tukeminen vaikuttaa elinvoimaisuuteen laajasti, kun huomioidaan sen tuomat kerrannaisvaikutukset yhteisöön ja alueelle. Elinkeinopolitiikka tukee myös kunnan muita keinoja edistää elinvoimaa. Esimerkiksi verkostotoiminta, yhteisöllisyys, vuorovaikutus ja luottamus ovat kaikki riippuvaisia toisistaan. Elinkeinopolitiikkaan panostaminen tukee siis elinkeinoja laajemmin koko elinvoimatehtävää.

Viimeisenä tutkimuskysymyksenä etsittiin vastauksia siihen, miten muutokset kuntien toimintaympäristössä vaikuttavat kuntien elinvoimatehtävän toteuttamiseen. Kuntien toimintaympäristö on ollut alati muuttuva koko kuntien historian ajan, mutta suuria muutoksia on myös edessäpäin jo lähitulevaisuudessa. Hallinnon uudistukset tuovat kuntien toimintaympäristöön uuden hyvin keskeisen toimijan, itsehallinnolliset maakunnat, jotka toimisivat kuntien ja valtion hallinnon välissä. Tämä hallinnontaso tulee vaikuttamaan alueellisesti Suomessa. Itsehallinnolliset maakunnat vaikuttavat oman alueensa kuntien toimintaan ja niiden tehtäviin. Yhteistyö ja työnjako vaikuttavat molempien osapuolien toimintaan. Osa kunnan tehtävistä siirtyy pois kunnilta näille itsehallinnollisille maakunnille, ja näiden kahden toimijan välille syntyy myös vahva tarve yhteistyölle.

Kunnat ovat aikaisemminkin vastanneet yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tehtäviensä hoidosta. Useiden kuntien yhteiset liikelaitokset tai kuntayhtymät ovat hoitaneet kuntien tehtävien toteuttamista ja kunnat ovat myös tehneet yhteistyötä erilaisten aluehallintoviranomaisten kanssa. Erilaisille yhteistoiminnan muodoille tulee varmasti olemaan tarvetta myös tulevaisuudessa. Kuitenkin tämä hallinnon uudistus on suurempi muutos kunnille uudistaen kuntien toiminnan laajuutta lainsäädännön pohjalta.

Hallinnon uudistusten yhteydessä kunnilla on mahdollista rakentaa uutta ja itsensä näköistä kuntakuvaa. Siinä missä itsehallintoalueet uutena hallinnon tasona voivat tuoda rakenteellista raskautta, on kunnilla mahdollisuutena kehittää itselleen entistä keveämpää otetta. Kunnan säilyessä hallinnon ja ihmisen välisenä rajapintana, on kunnan velvollisuutena pyrkiä mukautumaan toiminnassaan vastaamaan niihin odotuksiin, joita ihminen hallinnolle asettaa. Digitalisaatio on tullut jäädäkseen sekä kehitettyäkseen eteenpäin. Kuntien tulee siis löytää ne sopivat kanavat, joilla toimia omien kuntalaistensa kanssa.

Hallinta muovaa kunnan olemusta

Hallinto on kehittynyt hallinnaksi, jossa toiminnan ohjausmekanismeissa korostuvat hierarkioiden sijasta verkostot. Tämä on ollut seurausta toimintaympäristön muutoksesta. Hallinnon on tarvinnut vastata yhä monimuotoisempiin haasteisiin, joihin perinteiset menetelmät eivät enää riittäneet. Uusia toimintamalleja kehittäessä yhteistyö ja verkostot korostuivat ja toiminnan koordinoiminen näiden avulla tuotti toivottuja tuloksia. Muutos hallinnosta hallintaa kohti on tapahtunut ajan ja kehityksen myötä ja kehitystä erilaisten toiminnan ohjausmekanismien käytössä tapahtuu edelleen sekä tulevaisuudessa.

Hallinta on ollut seurausta toimintaympäristön muutoksesta, mutta myös syy muutokseen. Hallinta on vaikuttanut kuntien toimintaympäristöön, siihen kuuluviin muihin toimijoihin, eri toimijoiden välisiin suhteisiin, toimintamenetelmiin ja näkökulmiin, joista asioita ja toimintaa tarkastellaan. Tämän kaltaiset vähittäiset muutokset yhteiskunnallisessa toiminnassa voivat muuttaa koko yhteiskunnan perusrakenteita. Hallinta on siten kehittänyt kuntien toimintaa ja tehtäviä. Kuntien tehtävien hoitaminen on kehittynyt monimuotoisemmaksi ja kokonaisvaltaisemmaksi. Erityisesti keinot, joita kunnilla on käytettävissään ovat monipuolistuneet. Yhteistoiminnan muodot, jotka edellyttävät verkostoitumista, ovat hallinnan toimintatapoja.

Verkostojen rakentaminen on synnyttänyt uudenlaisia toimintamalleja. Toiminnan muotojen monipuolistuminen on tukenut toimintaympäristön kehittymistä. Verkostojen avulla on voitu tarkastella toimintaympäristön haasteita uudenlaisista näkökulmista, jolloin vaihtoehtoisia ratkaisuja on syntynyt eritavoin kuin yksittäisen kunnan oman toiminnan kautta. Verkostot ovat siis tarjonneet kunnille enemmän informaatiota ja osaamista. Oppimista tapahtuu verkostoissa, koska erilaiset toimijat, joilla on toisistaan poikkeavaa osaamista, tietoa ja näkemystä, tekevät yhteistyötä. Toimintamallit ovat siis kehittyneet verkostojen ansiosta, mutta myös ymmärrys ja osaaminen lisääntyvät. Verkostoilla pyritään ratkomaan kompleksisia ongelmia, ja samalla verkostot ovat lisänneet niissä olevien toimijoiden tietämystä ja ymmärrystä toimintaympäristön kompleksisuudesta.

Elinvoimaa kasvattavien toimien ja tehtävien ymmärtäminen sekä kehittäminen ovat seurausta toiminnan tarkastelun näkökulman laajentamisesta. Eli kun kuntien työskentelystä on tullut laaja-alaisempaa ja kunnan verkostojen tukemaa, on toiminnan kehityksen suunta ollut koko ajan kompleksisempaan päin. Samalla myös ymmärrys toiminnan kompleksisuudesta on lisääntynyt. Hallinta ja verkostot ovat tarjonneet kunnille uudenlaisia välineitä työskentelyyn ja siten tehostaneet kuntien toiminnan kehittymistä. Välineiden lisäksi organisaatioille on ollut tarjolla entistä enemmän informaatiota.

tiota verkostojen kautta, mikä on myös tukenut kehitystä ja oppimista. Muutos paikallisesta elinkeinopolitiikasta kunnan kokonaisvaltaiseen elinvoimaisuuden edistämiseen on esimerkki hallinnon muutoksesta hallintaan. Hallinta on siis tukenut kuntien elinvoiman rakentamista.

Kunta elinvoiman rakentajana

Elinvoima käsitteenä, jota tutkielmassani käytän, yhdistelee hyvin aiemmin toteamani jo muiden tutkimuksissa tuloksina syntyneitä havaintoja. Näkemykset elinvoimaisuudesta ovat ajan myötä laajentuneet. Kuntien elinkeinopolitiikan rinnalla kunnissa alettiin ajatella omaa toimintaa laajemmin kehitysmuotoisessa valossa ja muutaman kymmenen vuoden ajan kunnat ovat tehneet seudullista yhteistyötä toimiakseen mahdollisimman vaikuttavasti ja tuloksellisesti. Tänä päivänä elinvoiman edistämistä tarkastellaan jo hyvin kokonaisvaltaisesti. Elinkeinojen sekä muiden resurssien kaltaisten määritysten rinnalla painoarvoa elinvoiman kasvattamisessa on yhtä lailla erilaisilla kunnan sisäisillä ominaisuuksilla ja toiminnalla. Nämä tarkoittavat erilaisia vuorovaikutuskeinoja sekä tulevaisuusorientoituneisuutta. Kunta pystyy parantamaan alueensa elinvoimaisuutta käyttämällä sosiaalista pääomaa ja viestintää hyödykseen johtamisen apuna.

Elinvoimaisuus toimii ikään kuin sateenvarjona kunnan päällä, joka kattaa alleen kaiken mitä kunta tekee. Asiat, jotka siihen sitoutuvat ovat keskenään hyvin lomittain ja liittyvät tiivistä toisiinsa, jolloin tarkka määrittely ja rajaaminen ovat haastavia. Monimuotoinen elinvoima kunnassa ajaa toimintaa eteenpäin ja kehittää sitä. Kunnan pyrkiessä tätä tietoisesti rakentamaan se samalla kehittää koko kuntaa suuntaan, jossa se palvelee kuntalaisiaan yhä paremmin.

Ylipäänsä kunnan sisällä vallitsevalla tahtotilalla on valtava vaikutus siihen, kuinka asioita viedään eteenpäin – tai etenevätkö ne lainkaan. Nykyinen muutos toimintaympäristössä asettaa kuntia tilanteeseen, jossa niiden on toivottavaa toimia aktiivisella otteella, panostaa profiiliinsa, keksittävä itse, mikä on juuri oman kunnan perimmäinen rooli omia kuntalaisiaan palvellessa.

Tämän tavan kautta määriteltynä voidaan ajatella, että kunnan kannalta merkittävää toimintaa ovat erityisesti strategiset valinnat, sosiaalinen vuorovaikutus erityisesti omissa verkostoissaan, osallistumiskulttuuri paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden kesken sekä paikallinen identiteetti ja kunnan imago. Nämä asiat ovat sellaisia, joita on hankala mitata, mutta ovat sitäkin tärkeämpiä elinvoimaan vaikuttavia tekijöitä. Nämä tekijät rakentavat kunnan elinvoimaa, mutta myös tukevat koko organisaation muuta toimintaa ja sen perimmäisten tehtävien toteuttamista.

Keskeistä on ymmärtää kunta instituutiona, joka mahdollistaa paikallisen yhteisön toiminnan ja on myös osa tätä yhteisöä. Kunta vaikuttaa toimintaympäristöönsä ja toimintaympäristö vaikuttaa kuntaan; yhdessä paikallisesti hoidettaessa asioita täytyy toimijoiden rakentaa keskinäistä luottamusta sekä kyetä aktiiviseen vuorovaikutukseen. Verkostoissa toimivat yksilöt ja toimijat tuovat sekä omia että erilaisten yhteisöjen, joihin he kuuluvat, näkemyksiä ja kokemuksia esille. Näistä muodostuu alueen omaleimainen ja vahvuuksiinsa nojaava kokonaiskuva. Kuntaa ei voi ajatella vain sen rajojen sisäpuolisena alueena, vaan se on väistämättä ympäristönsä summa, jonka muodostumisessa vuorovaikutuksella ja kanssakäymisellä on hyvin keskeinen rooli.

Elinvoima alueellisena ominaisuutena rakentuu siis monen osan summana. Kunta, alueensa toiminnan moottori sekä mahdollistaja, on elinvoiman ja elinkelpoisuuden kehittymisen alusta ja ympäristö. Paikallisen tason toiminta, jota tapahtuu erilaisten toimintaverkostojen, hallinnan suhteiden, hierarkisten rakenteiden ja paikallisten markkinoiden kautta, linkittyy paikalliselta tasolta niin alueellisesti kuin globaalimminkin lisäten tai vähentäen paikkakunnalla tapahtuvaa liikehdintää. Tällainen liikehdintä näkyy voimakkaimmin alueella toimivien yritysten toiminnan kautta; mitä enemmän yrityksiä, ja mitä laajemmalla alueella ne toimivat, sitä enemmän ne tuovat liikettä niin paikallisesti alueella kuin alueelta ulospäin.

Tämän lisäksi tapahtuvaa toimintaa on monenlaista, joka liikuttaa aluetta. Liike voi esimerkiksi tapahtua ihmisten mielissä. Se, millainen paikkakunnan maine on, voidaan nähdä liikkeenä joko sisään tai ulos. Sisäänpäin tapahtuva liike on alueen myönteistä mainetta, kuinka paikkakunnalla asuvat ihmiset itse näkevät ja kokevat ympäristönsä, tai sitä miten ulkopaikkakuntalaiset näkevät paikan. Haluavatko he olla tässä paikassa ja tuoda sinne samalla jotain lisää vai kokevatko he paikan luotaantyöntäväksi.

Alueella tapahtuva toiminta on liikettä. Tämä tarkoittaa kaikkea toimintaa, vuorovaikutusta, mitä yhteisössä tapahtuu. Sitä kuinka erilaiset ihmiset kohtaavat ja ovat tekemisissä ja josta parhaimmillaan syntyy jotain uutta. Koska tällainen liike, jota myös pöhinäksi voidaan kutsua, tapahtuu enimmäkseen erilaisten keskenään samanarvoisten toimijoiden välillä, nähdään verkostot tärkeäksi kanavaksi toimia ja luoda uutta liikettä. Verkostot sopivat myös luonteensa puolesta tällaiseen toimintaan. Joustava yhteistoiminta parhaimmillaan tuottaa vanhasta poikkeavia näkemyksiä, innostaa innovoimaan ja koordinoimaan uudenlaisia toimintamalleja.

Verkostojen lisäksi hierarkiat ja markkinat ovat rakenteina tarpeellisia ja lisäarvoa tuottavia. Hierarkisesti toimivat rakenteet, kuten hallinto, on usein näkymättömissä. Poikkeus hallinnon näkymättömyydessä tapahtuu silloin, kun jossain epäonnistutaan, jolloin hallinto näyttäytyy turhana mörkönä,

josta oikeastaan voitaisiin tinkiä. Kuitenkin hallinto on juuri se mahdollistaja sekä toiminta-alusta, jota ilman juuri mitään ei pystytä tekemään. Markkinoiden vaikutus on myös ilmeistä ja huomioitavaa. Markkinat kertovat meille mikä liikkuu ja liikuttaa ihmisiä. Mikä on tärkeää ja mitä kohti meidän on mentävä.

Elinvoima ei välttämättä ole kunnan toiminnassa aktiivisesti ja tietoisesti pyrkimyksenä oleva tärkein päämäärä. Se on osaltansa myös sivuvaikutus, jota syntyy muun toiminnan tuloksena. Kuntalaisten sivistämisellä pyritään antamaan ihmisille välineitä elämässä pärjäämiseen ja hyvinvointiin. Osaamisen ja sosiaalisen pääoman kertyessä ihmiset kykenevät suoriutumaan monista asioista paremmin mikä mahdollistaa erilaisissa töissä menestymisen tai vaikkapa jotenkin muuten yhteisössään toimimisen itseä ja muita hyödyttävällä tavalla. Tämä tuottaa elinvoimaa ikään kuin sivuvaikutuksena.

Kuntien toimintaympäristön kehitys ja muutokset syntyvät monenlaisista tekijöistä. Muutoksia tapahtuu jatkuvasti ja niistä seuraa lisää uudistamista ja uusia muutoksia. Toisaalta voidaan nähdä, että maakuntauudistus tai sosiaali- ja terveystalouden uudistus ovat vain kehityksen väistämätöntä seurausta. Kuntien toiminta ja tehtävät ovat muuttuneet vuosikymmenien aikana valtion ohjauksessa. Vaatimuksena on ollut yhdenvertaisten palveluiden takaaminen kaikille kotikunnasta riippumatta. Tämä, yhdistettynä kuntien rajallisiin resursseihin ja jatkuvaan paineeseen valtion taholta, on ajanut kuntia toimimaan yhdessä voidakseen suoriutua tästä tehtävästä. Kunnat ympäri Suomea ovat perustaneet kuntayhtymiä, yhtiöitä sekä muita seudullisia toimijoita, joiden kautta kuntalaisille ja kunnissa oleville muille toimijoille on tarjottu palveluita. Nyt kun kunnat jo tuottavat suuria palvelukokonaisuuksia kuntaa laajemmalla alueella, voidaan tämä uudistus nähdä kehityksen jatkumona, kun keskeisiä palvelukokonaisuuksia alkaisi järjestää itsehallinnollinen maakunta.

Kuntien itsehallinnollinen asema on niiden toiminnan perusta. Se, onko itsehallinto sekä sen toteuttaminen demokratian kautta ajautumassa kriisiin, on aiheuttanut pohdintaa. Uskoa demokratian toteutumiseen ovat horjuttaneet äänestäjien kokemukset siitä, että heidän äänensä ei vaikuta. Myös kunnallisissa luottamustehtävissä toimivien luottamushenkilöiden kokemukset omista todellisista vaikuttamismahdollisuuksista vaihtelevat. Näiden lisäksi valtion vahva ohjaus näkyy kuntien toiminnassa, minkä voidaan nähdä heikentävän demokratian ja itsehallinnon toteutumista. Myös itsehallinnollisten maakuntien todellinen itsehallinnollisuus voidaan ajatella suhteellisenä. Tulevatko nämä alueet olemaan tiivistä valtion keskushallinnon alaisuudessa vai ovatko ne todella itsehallinnollisia alueita? Kuinka hyvin maakunnat voivat itse päättää alueensa asioista, jos toimintaa rahoittaa puhtaasti valtio?

Ajatus kunnasta ilman sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämisvelvoitetta kuntana vailla tehtävää on harhaanjohtava. Suomalaisilla kunnilla on ollut poikkeuksellisen vahva rooli palvelujen tuottajana. Kun verrataan suomalaisia kuntia muiden maiden kuntiin, voidaan nähdä kuntien moninaisten tehtävien ja roolien kirjo. Toiminta voi palvelujen tuottamisen lisäksi painottua esimerkiksi paikallisyhteisöjen alustaksi tai alueen toimivuudesta vastaamiseen. Myös aika, jota on eletty, on vaikuttanut näiden tehtävien ja roolien muodostumiseen. Se, onko suomalaisilta kunnilta häviämässä niille tyypillisiä skandinaavisen kunnan piirteitä jää nähtäväksi, mutta sekään kehityksen kulku ei tee suomalaisista kunnista vähemmän kuntia.

Yhteiskunnan ja toimintaympäristön määrittämän tilan eli ajan hengen mukaisesti kuntien tulee pyrkiä toteuttamaan tehtävänsä alueensa asukkaiden hyvinvoinnin edistäjänä, elinvoiman lisääjänä sekä palveluiden järjestäjänä huomioiden taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset reunaehdot. Toimintaympäristö muuttuu ja kuntien on muututtava sen mukana.

Jatkotutkimusehdotuksia

Mikäli meneillään olevia hallinnonuudistuksia saadaan vietyä suunnitellusti eteenpäin, on hallinnon tutkimukselle aihealueita runsaasti tarjolla. Itsehallinnollisten maakuntien toimintasuhteet niin kuntiin kuin valtionhallintoon tulevat olemaan suurennuslasin alla. Näiden rajapintojen toiminta ja haasteet ovat myös erittäin kiinnostavia. Myös siksi näiden rajapintojen tutkiminen ja arvioiminen ovat tarpeellisia. Kuinka itsehallinnolliset maakunnat näyttäytyvät ihmisille, jotka toimivat niissä tai ovat niiden vaikutuspiirissä?

Kuntien roolien ja tehtävien muuttuessa on tarpeen arvioida myös kuntia, toteutuuko niiden kautta paikallinen itsehallinto, millainen on demokratian laita, kuinka kuntapäätäjät sekä kuntalaiset kokevat nämä eri hallinnon tasot ja kuinka näiden tasojen yhteistyö toimii, on merkittävä kysymys, joka myös vaikuttaa ihmisten arkeen.

Kunnallisten palveluiden muuttuessa ja kehittyessä syntyy myöskin kiinnostavia tutkimuskohteita. Muuttuvatko palvelut sellaisiksi miksi niitä on pyritty muuttamaan? Millaisia kokemuksia asiakkailta on palveluista, onko tehokkuutta ja vaikuttavuutta pystytty lisäämään?

Kuntien tehtävien muuttuessa kunnilla olisi mahdollista kehittää omaleimaisuuttaan myös yleisen toimialansa kautta. Se kuinka tässä tullaan tulevaisuudessa onnistumaan jää nähtäväksi. Se, miten itsehallinnolliset maakunnat tulevat vaikuttamaan kuntiin mahdollistaa myös monenlaisia tarkastelukulmia. Millaisia ovat vaikutukset kuntien imagoon tai vaikkapa edustukselliseen demokratiaan ja

päätöksentekoon? Tuleeko näiden maakuntien ja niiden alaisuudessa olevien kuntien välille haasteita rajapintatyöskentelyssä, tuleeko päällekkäisyyksiä tai ongelmia asioiden kulussa. Miten demokratia toteutuu ja miten sen haasteisiin pystytään vastaamaan?

Hallinnon uudistaminen tulee myös tulevaisuudessa tarjoamaan kiinnostavaa materiaalia tutkimustarkoitusta varten, ja sen hyödyntäminen tulee olemaan arvokasta, jotta uudistamista voidaan arvioida kattavasti sekä kehittämistä voidaan jatkaa.

LÄHTEET

- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen A. & Siitonen, P. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Valokivi, H. 2012. Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: Vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) 2012. Julkisen ja yksityisen rajalla, Julkisen palvelun muutos. Tampere University Press. Tampere. 19-46.
- Aula, P., Vehkalahti, K. & Äikäs, T. 2007. Kaupunkimaine. ACTA nro 193. Helsinki.
- Cook, J. 2015. Sitran trendit: Voimaantuvat yhteisöt haastavat vanhat instituutiot. Sitra. Helsinki. Julkaistu 11.3.2015 <https://www.sitra.fi/artikkelit/sitran-trendit-voimaantuvat-yhteisot-haastavat-vanhat-instituutiot/> viitattu 4.4.2017.
- Haveri, A. 2012. Kuntahallinnon legitimiteetti – vieläkö kuntiin luotetaan? Teoksessa: Sinervo, L. & Vakkuri, J. (toim.) 2012. Inhimillinen kansantalous: kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlakirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere. 275-287.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. 2012. Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) 2012. Julkisen ja yksityisen rajalla, Julkisen palvelun muutos. Tampere University Press. Tampere. 305-334.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. 2013. Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta. Acta 250. Helsinki.
- Haveri, A. & Majoinen, K. 2017. Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon kehitys polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) 2017. Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 42-55.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä. Helsinki.
- Hirst, P. 2002. Democracy and Governance. Teoksessa: Pierre, J. (toim.) 2002. Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press. New York. 13-35.

Hirvonen, T., Kahila, P. & Saukkonen, P. 2016. Monikeskuksiset ARTTU-kunnat. Uutta ARTTU2-ohjemasta, ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2016. Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Itä-Suomen yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Iisakka, L. 2004. Sosiaalinen pääoma suomalaisissa haastattelu- ja kyselyaineistoissa vuoden 1990-jälkeen. Tilastokeskus. Helsinki. http://www.stat.fi/org/tut/dthemes/papers/sospaaoma_sospaa.html viitattu 23.3.2017.

Jungner, M. 2014. Sattuma, tahto ja kohtalo. KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 95. Pole-Kuntatieto. Helsinki.

Jäntti, A. 2016. Kunta, muutos ja kuntamuutos. Acta Universitatis Tampensis 2215. Tampere University Press. Tampere.

Kakkuri-Knuuttila, M. & Heinlahti, K. 2006. Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia. Gaudeamus. Helsinki.

Kjær, A. M. 2004. Governance. Polity Press. Cambridge.

Koivumäki, T. 2015. Osallistuvan budjetoinnin ja palvelumuotoilun pilotointi Tesoman alueen kehittämisessä. Osallistuva budjetointi -pilotin loppuraportti, helmikuu 2015, Oma Tesoma -hanke. Tampereen kaupunki.

Kouvo, A. 2014. Luottamuksen lähteet. Vertaileva tutkimus yleistynyttä luottamusta synnyttävistä mekanismeista. Painosalama Oy. Turku.

Kuisma, J. & Mäkelä, M. 2015. Kylien tulevaisuus. KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 96. Pole-Kuntatieto. Helsinki.

Kunnallisalan kehittämissäätiö. 2014. Kansalaisten luottamus: Tasavallan presidentti ykkönen, media kakkonen. Mielipidemittaustutkimus. Tutkimuksen toteutti TNS Gallup Oy. <http://www.kaks.fi/sites/default/files/Luottamustutkimus.pdf> viitattu 1.3.2017.

Kuntalaki 410/2015.

Kuula, A. 2011. Tutkimusetiikka, aineisojen hankinta, käyttö ja säilytys. Kolmas painos. Vastapaino. Tampere.

Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.

Lamminmäki, L. 2007. Elinvoimainen kunta kasvun ja työllisyyden edistäjänä. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Lappeenrannan kaupunki. 2017. Vaalitietoa. <http://www.lappeenranta.fi/fi/Osallistu-ja-vaikuta/Vaalit> viitattu 15.3.2017.

Mauno, S. & Kinnunen, U. 2005. Työn epävarmuus, työttömyys ja hyvinvointi. Teoksessa: Kinnunen, U., Feldt, T. & Mauno, S. (toim.). 2005. Työ leipälajina, työhyvinvoinnin psykologiset perusteet. PS-Kustannus. Jyväskylä.

Meinander, R. 1967. Suomalainen yhteiskuntamme. 2. painos. Otava. Helsinki.

Meklin, P. 2002. Kunnan talousohjauksen muutos: vallan ja vastuun uudelleenjakoa päämiesagentti-teorialla kuvattuna. Teoksessa Ryyänen, Aimo (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finn publishers Oy, s. 188–203.

Mitronen, L. & Rintamäki, T. 2012. Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) 2012. Julkisen ja yksityisen rajalla, Julkisen palvelun muutos. Tampere University Press. Tampere. 174-216.

Neuvottelutulos. 2016. Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä. <http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset> viitattu 14.12.2016

Nyholm, I. 2011. Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa: Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.). 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. ACTA 224. Helsinki. 128-140.

Nyholm, I. & Niiranen, V. 2017. Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) 2017. Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 119-134.

Paananen, H., Haveri, A. & Airaksinen, J. 2014. Kunta elinvoiman johtajana. Acta 255. Helsinki.

Pauni, M. 2012. Kuntien yhdistymisselvitys – edellytykset, organisointi ja prosessi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Simola, A. & Kinnunen, U. 2005. Organisaatio ja hyvinvointi. Teoksessa: Kinnunen, U., Feldt, T. & Mauno, S. (toim.) 2005. Työ leipälajina, työhyvinvoinnin psykologiset perusteet. PS-Kustannus. Jyväskylä.

Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731.

Pierre, J. (toim.) 2002. Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford university press. New York.

Putnam, R. 1993. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press. Princeton.

Sallinen, S. (toim.) 2011. Elinvoimainen kunta. Uusi kunta 2017. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Sandberg, S. 2012. Paras-uudistus kuntapäättäjän silmin. ACTA 235. Helsinki

Sinervo, L. & Meklin, P. 2017. Riittävätkö tulevaisuuden kunnan rahat? Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) 2017. Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 69-84.

Sipponen, K. 2016. Se suuri kuntauudistus. KAKS – kunnallisanalan kehittämissäätiö, Polemia-sarjan julkaisu nro 100. Pole-Kuntatieto. Helsinki.

Sisäasiainministeriö. 2006. Kunta- ja palvelurakennemuutos - I vaiheen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 54/2006. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtionvarainministeriö. 2016. Sote- ja aluehallintouudistus. <http://alueuudistus.fi/etusivu>. Viitattu 20.12.2016.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtionvarainministeriö. 2017. Sote- ja maakuntauudistus etenee eduskuntaan. Tiedote 30/2017. Julkaistu 2.3.2017. http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/sote-ja-maakuntauudistus-etenee-eduskuntaan viitattu 20.3.2017.

Stoker, G. 2011. Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. Public Administration. Vol. 89. No 1. 15–31.

Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. 1996. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä. Helsinki.

Rajala, T. & Tammi, J. 2014. Budjetointia kuntien muutoskierteessä. KAKS – Kunnallisan alan kehittämistäitiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 81. Pole-Kuntatieto. Helsinki.

Rhodes, R. 1997. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press. Buckingham.

Rhodes, R. 2002. Governance and Public Administration. Teoksessa: Pierre, J. (toim.) 2002. Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford university press. New York. 54-90.

Ruuskanen, P. 2003. Verkostotalous ja luottamus. SoPhi 78. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Turner, M. & Hulme, D. 1997. Governance, Administration and Development, Making the State Work. Macmillian. London.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.

Viinamäki, O-P. & Katajamäki, M. 2015. Luottamuksesta elinvoimaa kunnille. Kaks-Kunnallisan alan kehittämistäitiö, Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 87. Pole-Kuntatieto. Helsinki.

Valtioneuvoston Kanslia. 2015. Jyrki Kataisen ja Aleksander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta 2015. VNK007:00/2011. 20.3.2015

Valtioneuvoston Kanslia. 2016. Toimintasuunnitelma strategisten kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015-2019. Päivitys 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016. Valtioneuvoston Kanslia. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. 2012. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä. 5.6.2012. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/valtioneuvosto-antoi-tiedonannon-eduskunnalle-kuntauudistuksen-etenemisesta. Viitattu 29.11.2016.

Valtionvarainministeriö. 2017. Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. Valtionvarainministeriön julkaisu – 9a/2017. Valtionvarainministeriö. Helsinki.

Wuori, O. 1982. Kuntien kehittyneisyyden mittaamisen metodisia ongelmia. Tampereen yliopisto. Aluetiede tutkimuksia. Sarja B. 28/82.